



Famílias Políticas de Família

Observatório das Famílias e das Políticas de Família

Relatório 2010

Observatório das Famílias e das Políticas de Família

Relatório 2010

Karin Wall (karin.wall@ics.ul.pt)

Sofia Aboim (sofia.aboim@ics.ul.pt)

Mafalda Leitão (mafalda.leitao@ics.ul.pt)

Introdução.....	4
Parte I - Família e mudança social em Portugal	7
1. Formas de família: a evolução dos agregados domésticos	7
2. Casamento, divórcio e fecundidade.....	16
2.1. Tendências demográficas e vida conjugal	16
2.3. Fecundidade.....	23
3. A divisão do trabalho.....	26
3.1. A divisão do trabalho pago.....	26
3.2 O trabalho doméstico e os cuidados às crianças.....	34
3.3. A divisão do trabalho pago e não pago no casal: uma visão comparativa no contexto europeu.....	41
Parte II - Desenvolvimentos das políticas de família em Portugal em 2004-2009.....	45
1. Breve caracterização de conjuntura e dos principais debates.....	46
2. Principais desenvolvimentos das Políticas de Família	57
2.1. Políticas de âmbito financeiro	57
2.1.1 Subsídios para as famílias.....	57
a) Abono de família para crianças e jovens	57
b) Subsídio por maternidade	68
c) Cheques dentista	71
d) Acção social escolar.....	72
e) Passe escolar	74
f) Complemento solidário para idosos.....	75
g) Rendimento social de inserção.....	81
h) Salário mínimo nacional	87
2.2. Conciliação vida profissional/vida familiar.....	87
2.2.1 Licenças e protecção no mercado de trabalho	87
2.2.2 Equipamentos e serviços	103
a) Taxa de cobertura do pré-escolar (3-5 anos)	103
b) Taxa de cobertura das creches (0-3 anos de idade).....	108
c) Prolongamento do horário dos estabelecimentos de ensino públicos do pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico	111
d) População idosa - Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.....	112
e) População idosa – Taxa de cobertura de lares, centros de dia e apoio domiciliário.....	115
3. Regulação do casamento e das relações familiares	117
3.1 Reprodução medicamente assistida.....	117
3.2 Interrupção voluntária da gravidez.	120
3.3 Divórcio.....	124
3.4 Lei das uniões de facto	133
3.5 Casamento entre pessoas do mesmo sexo	136
4. Actores, Organismos e Programas	139
Referências	144

Introdução

Karin Wall¹

O Observatório das Famílias e das Políticas de Família (OFAP) tem por objectivo aprofundar e divulgar o conhecimento sobre as famílias e as políticas de família na sociedade portuguesa. Consequentemente, uma das principais tarefas do OFAP é a de monitorizar, de forma regular e na base de alguns indicadores-chave, as mudanças operadas nas dinâmicas familiares e nas políticas de família, enquadrando-as também na evolução da vida familiar e das políticas públicas de outros países europeus.

A elaboração de um relatório anual pretende responder a esta tarefa de monitorização. Trata-se de compilar e comentar todos os anos, de forma concisa e sistemática, os indicadores disponíveis com o objectivo de retratar a evolução da vida familiar e das políticas. Do ponto de vista da vida das famílias, são os indicadores estatísticos, trabalhados a partir de várias bases de dados², que permitem essa monitorização e comparação. No caso das políticas de família, em que importa captar as mudanças em três grandes áreas das políticas públicas - no apoio às famílias (económico e em serviços), nos direitos e obrigações legais dos indivíduos e das famílias, e nos organismos e programas que promovem ou implementam as políticas - existem quatro fontes principais: a legislação, as estatísticas da segurança social (e de mais alguns organismos públicos e privados), os programas (de Governo, partidários, de organismos públicos e privados) e o debate público à volta das políticas de família, que é analisado, no OFAP, a partir da imprensa escrita (nomeadamente os jornais diários) e de *sites*.

As famílias são lugares onde se espelham os efeitos dos processos de transformação global, mas também um espaço próprio e dinâmico de construção de mudança (Almeida e Wall, 2001). Sabemos, assim, que os ritmos e a intensidade da mudança não são os mesmos em todas as vertentes da vida familiar e das políticas públicas. No campo da produção legislativa, por exemplo, estabelece-se muitas vezes uma relação clara e rápida entre mudança social, ou um evento político (como a Revolução do 25 de Abril ou uma mudança no governo), e novas leis, nomeadamente aquelas que regulam o casamento, o casal, as licenças, o divórcio, e a filiação. Pelo contrário, a relação dos movimentos de mudança histórica com a evolução da vida privada, sobretudo com os comportamentos dos indivíduos e das famílias, nem sempre é explícita ou unívoca, nem tão pouco rápida. O exemplo da divisão do trabalho doméstico ou o da queda da fecundidade, ou ainda o das formas de viver em casal e em família, ilustram uma outra lógica. São processos que vagarosamente começam-se a notar-se, que se consolidam ou se apressam ao fim de alguns anos ou até de várias décadas. A mudança nestes campos não só é mais lenta como também se opera em patamares mais profundos de uma realidade construída no tempo longo e

¹ ICS-UL, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; karin.wall@ics.ul.pt

² Censos, Estatísticas Demográficas, Inquérito ao Emprego, outros Inquéritos realizados ao longo dos últimos anos com amostras representativas da população portuguesa como, por exemplo, o Inquérito à Família e à Fecundidade, o Inquérito às Famílias no Portugal Contemporâneo, o *European Social Survey*, o Inquérito Família e Género do *International Social Survey Programme*.

através de complexos processos de combinação ou recomposição de elementos provenientes tanto do passado como do presente.

Efectuar um corte no tempo, nomeadamente em determinado ano, representa, por isso, uma estratégia metodológica que tem de ser associada a um olhar mais abrangente, discreto mas sistemático, que não se limita a um dado ano ou uma conjuntura específica. No caso do relatório anual do OFAP, este recuo em relação a anos e a contextos anteriores é importante. Assim, neste relatório e nos subsequentes, procuraremos, sempre que se trate de compreender melhor ou de dar visibilidade à evolução de alguns indicadores, recuar se necessário no tempo ou situar o caso português no contexto dos outros países europeus. Tratando-se do primeiro relatório do OFAP (realizado em 2010, com os dados disponíveis até ao fim de 2009), achamos interessante captar e interpretar a mudança nos comportamentos familiares e demográficos a partir de um tempo mais distanciado e longo, recuando mesmo até à década de 60 do século XX (ver Parte I). No domínio das políticas de família (Parte II), achamos aconselhável recuar cinco anos (2004-2009) para se perceber o movimento de fundo, no âmbito das políticas de família, que vem desde os primeiros anos do século XXI.

O relatório está dividido em duas partes. Na primeira apresentam-se as principais mudanças operadas na vida familiar através da análise de quatro dimensões:

- a evolução das formas de família (ou seja, de “quem vive com quem” no agregado doméstico);
- a evolução dos principais padrões demográficos (casamento, divórcio, fecundidade);
- a evolução da divisão do trabalho pago na família;
- e a evolução da divisão do trabalho não pago na família (tarefas domésticas e cuidados às crianças).

Na segunda parte focaremos quatro dimensões do universo das políticas de família a partir das quais se podem apreender e mapear os processos e sinais de mudança nas políticas públicas:

- os subsídios (apoio económico às famílias);
- as medidas no âmbito da conciliação entre a vida familiar e a vida profissional;
- a regulação legislativa do casamento e das relações familiares;
- os programas governamentais e as instituições (entidades e organismos responsáveis pelas políticas de família, outros actores).

Em relação ao debate público, procura-se retratar, à medida que se apresentam as várias dimensões das políticas de família, algumas reacções e posições dos diversos actores, desde os partidos políticos ou a Presidência da República até às associações de família, os sindicatos ou as uniões das instituições de solidariedade social.

A compilação de dados e de medidas reunidas neste relatório permite identificar algumas **grandes tendências** relativamente à vida das famílias e às políticas de família ao longo dos últimos anos. Podemos referir as seguintes, a título de exemplo, em relação à evolução da vida familiar:

- a) uma primeira tendência mostra que, apesar das mudanças profundas na organização da vida familiar e conjugal ao longo das últimas décadas, quase dois terços (63%)

das famílias continuam a ser constituídas por um casal, sendo o “casal com filhos” ainda o formato predominante (40% do total das famílias);

- b) numa segunda tendência verifica-se que o declínio demográfico reflectido na baixa fecundidade não se traduz em elevadas taxas de indivíduos sem filhos, mas no crescimento das famílias de filho único, ao contrário do que sucede noutros países europeus;
- c) a intensidade da mudança na vida familiar desde os anos 90 (e sobretudo depois do ano 2000) constitui uma terceira grande tendência. Veja-se, por exemplo, o aumento dos nascimentos fora do casamento, do divórcio e da coabitação durante a última década;
- d) uma quarta tendência mostra que, a par do crescimento dos casais de “duplo emprego” e de uma maior participação dos homens no trabalho não pago, as mulheres fazem a maior parte do trabalho doméstico nas famílias.

No âmbito das políticas de família, a leitura do relatório leva-nos a realçar as seguintes tendências ao longo dos últimos 5 anos:

- a) em primeiro lugar, a ênfase posta no reforço do apoio económico às famílias, em particular as mais desfavorecidas e as mais numerosas (mas também as monoparentais), e na promoção da natalidade. Veja-se, a este respeito: o abono pré-natal que é atribuído durante seis meses antes do parto; a majoração do abono a partir do segundo filho; a majoração do abono para as famílias monoparentais; o subsídio social de maternidade e de paternidade; o reforço da acção social escolar;
- b) uma segunda tendência refere-se à promoção da conciliação entre a vida familiar e a vida profissional. Veja-se, a este respeito: o aumento das creches; o prolongamento do horário escolar; as mudanças na licença a seguir ao nascimento de uma criança, que passa de 4 para 6 meses entre 2004 e 2009, e a introdução de 25% da remuneração na licença parental após esse período; o alargamento dos critérios de elegibilidade;
- c) uma terceira tendência refere-se à ênfase posta na igualdade de género e na promoção do envolvimento do pai nos cuidados à criança. Veja-se, por exemplo, o aumento da licença de paternidade, tornada obrigatória pelo governo PSD e aumentada pelo governo do PS (existindo hoje uma licença que permite ao pai ficar em casa com a mãe durante o primeiro mês de vida da criança), assim como as possibilidades de partilha da licença “parental inicial”;
- d) por último, a emergência de novos conceitos no âmbito da regulação legislativa das relações conjugais e parentais: a introdução do conceito de “exercício conjunto das responsabilidades parentais” após o divórcio, a abolição do conceito de “culpa” na nova lei do divórcio, a legalização do aborto, o reforço da protecção das uniões de facto, e a legalização do casamento homossexual. Todas estas mudanças foram amplamente debatidas pelos diversos actores, embora nem sempre de forma consensual.

Parte I - Família e mudança social em Portugal

Sofia Aboim³

Nesta primeira parte do relatório procuramos apresentar sinteticamente as principais mudanças operadas na vida familiar, abordando várias dimensões importantes que retratam, ao longo do tempo, essas transformações. Com base na informação disponíveis através de estatísticas oficiais (Censos, Estatísticas Demográficas, Eurostat) e de inquéritos realizados ao longo dos últimos anos (International Social Survey Programme – Family and Gender 2002, Famílias no Portugal Contemporâneo 1999, entre outros), procuramos em primeiro lugar fazer o retrato das mudanças operadas na forma como as famílias organizam a co-residência, acompanhando a evolução dos agregados domésticos desde 1960 até 2009. Seguidamente, debruçamo-nos sobre a transformação dos padrões demográficos, focando a evolução das formas de casamento, do divórcio e da fecundidade. Finalmente, uma parte substancial da nossa análise incide sobre a divisão sexual do trabalho pago e não pago, destacando a expansão de um modelo de casal de duplo emprego que, não obstante as desigualdades persistentes na esfera doméstica, tem vindo a alterar a associação inequívoca entre masculinidade e sustento da família.

Mais do que nunca, é oportuno perceber até que ponto as mudanças na vida familiar e nos padrões demográficos se traduzem em novas formas de organização da conjugalidade, da parentalidade, da vida doméstica e da divisão do trabalho entre homens e mulheres. Além disso, a par da perspectiva temporal que atravessa o retrato que aqui elaboramos da mudança nas famílias portuguesas, procuramos, sempre que possível, situar Portugal no contexto europeu através de uma óptica comparativa.

1. Formas de família: a evolução dos agregados domésticos

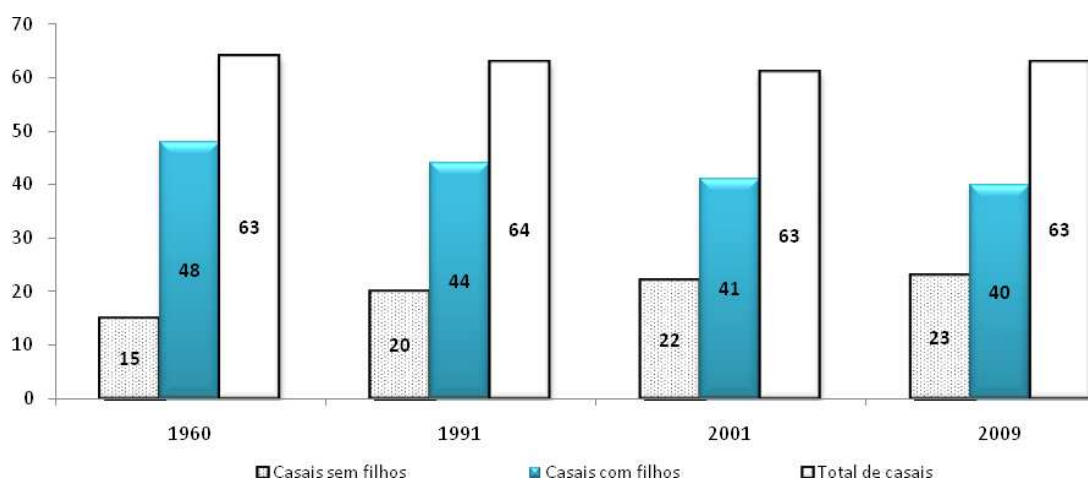
A vida doméstica das famílias é certamente uma área em que o reforço da modernização nos comportamentos privados se reflecte de forma consistente ao longo dos últimos cinquenta anos. A evolução das formas de família ou, por outras palavras, dos agregados domésticos não deixa margens para dúvidas quanto às mudanças que se fizeram e fazem sentir nos modos como se organiza a vida familiar e a co-residência.⁴

³ ICS-UL, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; sofia.aboim@ics.ul.pt

⁴ No respeitante à classificação dos agregados domésticos e familiares algumas notas metodológicas são devidas a fim de melhor compreendermos os dados aqui apresentados, bem como os limites que se podem colocar quando os comparamos. Assim, no que respeita aos recenseamentos de 1991 e de 2001 o reagrupamento das categorias utilizadas pelo INE na classificação dos “tipos de família clássica” visou a correspondência com a tipologia de agregados domésticos proposta por Laslett (que utilizamos na nossa análise), tendo sido seguidos os seguintes critérios: a categoria I da classificação que utilizamos corresponde à categoria “famílias com uma só pessoa” proposta pelo INE; a categoria II (“várias pessoas sem estrutura conjugal ou parental”) integra os vários tipos de famílias sem núcleo conjugal ou parental (“pessoas aparentadas”, “pessoas aparentadas e/ou não aparentadas”; “avô com netos” e “avó com netos”); a categoria III (“agregados de famílias simples”) corresponde às famílias de “casal sem filhos sem outras pessoas”, “casal com filhos sem outras pessoas” e “pai ou mãe com filhos sem outras pessoas”; as categoria IV (“agregados de famílias alargadas”) corresponde às famílias de “casal sem filhos com outras pessoas”, “casal com filhos com outras pessoas”, “pai/mãe com filhos com outras pessoas” e “avós com netos com ou sem outras pessoas”; a categoria V (“agregados de famílias múltiplas”) corresponde às “famílias com 2, 3 e mais núcleos”. As duas primeiras categorias (“pessoas sós” e “agregados de várias pessoas”) constituem a grande categoria de “agregados domésticos sem núcleo familiar”, uma vez que não existe qualquer núcleo conjugal ou parental; e as duas últimas categorias (agregados alargados e múltiplos) constituem no seu conjunto a grande categoria de “agregados de famílias complexas”, que implicam a partilha de

Uma primeira constatação de grande relevância prende-se com o lugar do casal no cenário da vida familiar (gráfico 1). Apesar das transformações profundas operadas na vida conjugal, que têm sido objecto de empolgada discussão e análise alimentando, não raras vezes, discursos alarmistas sobre a “crise do casal”, constatamos que, de 1960 a 2009, o casal continua a ser a forma predominante de organização da família em Portugal. Em Portugal, mais de 60% das famílias continuam a ser constituídas por um casal, apesar de os casais com filhos terem diminuído ligeiramente por comparação com os “sem filhos”, hoje um pouco mais numerosos do que no passado. Ainda que os dados relativos a 2009 mereçam mais cautela na sua análise, uma vez que se trata de uma estimativa elaborada a partir do Inquérito ao Emprego realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) a uma amostra populacional, cujos resultados são depois extrapolados para o universo da população portuguesa, a percentagem de agregados constituídos por um casal parece manter-se constante. Apenas se acentua ligeiramente a tendência, já anteriormente registada, para um ligeiro aumento dos casais sem filhos em detrimento dos casais com filhos e que está relacionada, em grande medida, quer com a descida e o adiamento da fecundidade, quer com o envelhecimento da população. Os casais, hoje, passam mais anos da vida conjugal, antes de ter filhos ou depois de estes saírem de casa, sozinhos e sem filhos.

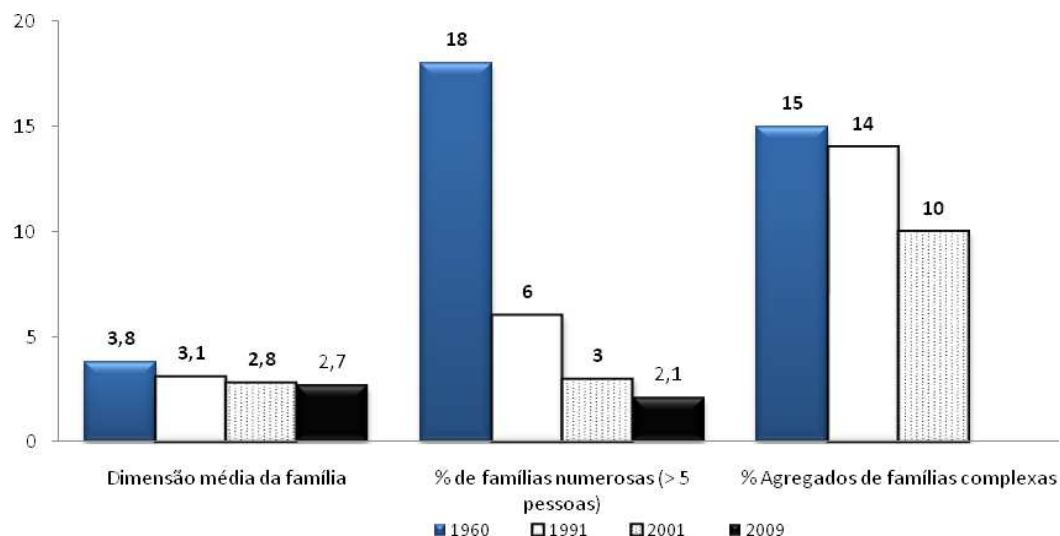
Gráfico 1
Percentagem de casais no total dos agregados domésticos



Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População; Inquérito ao Emprego 2009 (estimativa)

alojamento, alimentação e rendimentos entre todos os co-residentes; caso contrário, apesar de o alojamento ser comum, os hóspedes ou outros indivíduos não aparentados que vivam na casa serão considerados à parte, como um agregado de pessoa só. Refira-se ainda que o facto de terem sido consideradas como “alargadas” algumas situações em que as pessoas co-residentes com o núcleo familiar principal não são com ele aparentadas, leva, tanto em 1991 como em 2001, a que estas famílias estejam ligeiramente sobrerrepresentadas, pois na verdade, seguindo rigorosamente os critérios propostos pelo Grupo de Cambridge, dever-se-ia fazer a distinção entre famílias alargadas (só pessoas aparentadas) e famílias aumentadas (só pessoas não aparentadas).

Gráfico 2 - A dimensão da família e os agregados de famílias complexas



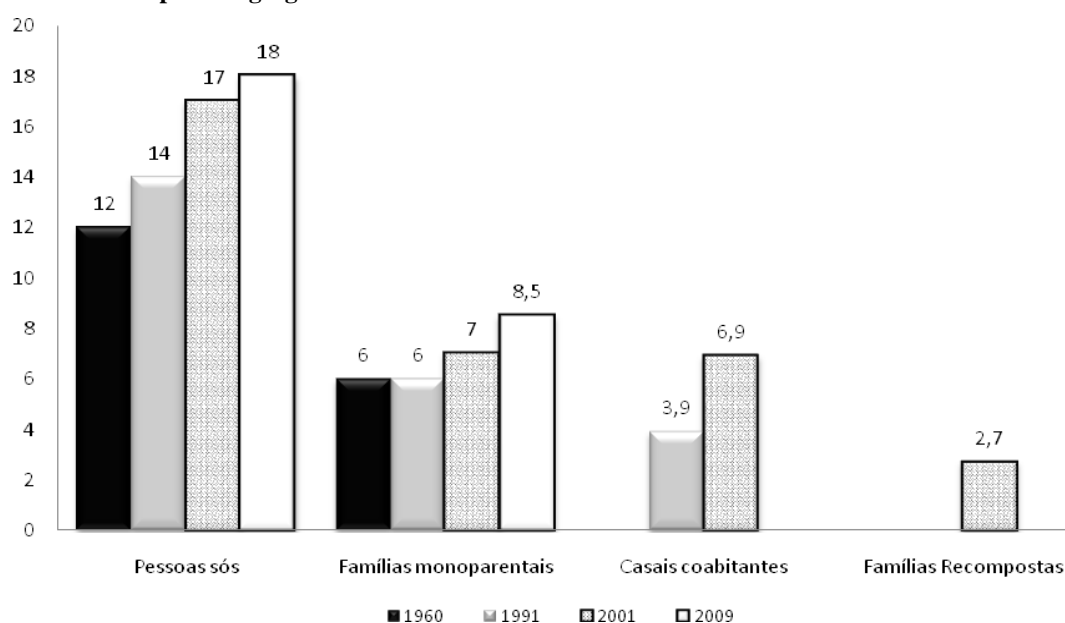
Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População; Inquérito ao Emprego 2009; Estimativas da População Residente 2009

Convém frisar, contudo, que as transformações ocorridas na estrutura dos agregados domésticos entre 1991 e 2009 terão prosseguido, neste período, a um ritmo talvez ainda um pouco mais rápido do que o que se viu entre o início da década de sessenta e o princípio dos anos noventa do século XX. Numa primeira abordagem, percebemos, desde logo, que as pessoas vivem hoje em agregados domésticos mais pequenos do que em 1991 (gráfico 2): a dimensão média da família continua a decrescer (2,8 em 2001 e 2,7 em 2009) e a percentagem de agregados domésticos com mais de cinco pessoas diminuiu também acentuadamente (apenas 3% em 2001 e 2% em 2009). O decréscimo do número de pessoas a viver debaixo do mesmo tecto reflecte talvez a tendência de mudança mais espectacular (gráfico 2). Enquanto em 1960 quase um quinto das famílias (18%) eram constituídas por 6 ou mais pessoas, em 2009 este número abrange uma percentagem muitíssimo pequena das famílias portuguesas. Estes indicadores simples chegariam, a nosso ver, para atestar a fortíssima linha de continuidade na consolidação do processo de “privatização” e de “individualização” da vida familiar, pois é indubitável a tendência para a diminuição do número de pessoas por agregado doméstico, diminuindo claramente o peso numérico do “grupo” na vida familiar. Muito embora não tenhamos dados sobre as denominadas “famílias complexas” (ver nota 1) para o ano de 2009, a evolução deste tipo de agregado familiar entre 1960 e 2001 mostra uma evidente diminuição de famílias constituídas por um número mais alargado de pessoas. Como sabemos, os agregados domésticos complexos implicam a co-residência de um núcleo conjugal ou monoparental com outras pessoas (agregados alargados) ou ainda a co-residência de dois núcleos familiares (agregados múltiplos).

Assistimos, por conseguinte, a um importante movimento de modernização na vida doméstica das famílias, que o desenho da estrutura dos agregados familiares destaca (Wall, 2005a). Neste sentido, além do já referido aumento dos casais sem filhos, três outras tendências merecem particular realce. Referimo-nos nomeadamente ao aumento das pessoas sós (que atingiram os 18% em 2009, como se constata no gráfico 3), ao incremento

das famílias monoparentais (que passaram de 7% em 2001 para 8,5% em 2009)⁵ e ao aumento dos casais a viver em situação de coabitação conjugal, que duplicaram entre 1991 e 2001. Sem dúvida, os resultados do Censo de 2011 permitirão aferir com mais rigor estas tendências, mas, ainda assim, uma análise preliminar com base nas estimativas de 2009 parece mostrar tendências consistentes, apontando caminhos esperados da evolução da vida familiar (a este respeito ver Aboim 2003, Wall 2003, Vasconcelos 2003, Guerreiro 2003).

Gráfico 3 - Novos tipos de agregado doméstico



Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População; Inquérito ao Emprego 2009

Em resumo, como principais tendências de mudança salienta-se a diminuição da dimensão média da família, a par com o aumento dos agregados de pessoas sós e com o decréscimo dos agregados numerosos e de famílias complexas, movimento que muito se acentuou nas últimas duas décadas. Por outro lado, alterou-se a composição interna das chamadas

⁵ Em termos metodológicos convém apresentar alguns esclarecimentos no que respeita à definição de “família monoparental”, cuja percentagem apresentamos em perspectiva comparativa no gráfico 3. Um primeiro problema respeita aos diferentes critérios de classificação utilizados nos Censos de 1991 e de 2001. Muito embora as classificações seguidas nos recenseamentos de 1991 e de 2001 sejam bastante próximas, existem algumas diferenças a ressaltar no que respeita às famílias monoparentais: em 1991 estas integravam apenas as mães/pais a viver com filhos solteiros, passando em 2001 a incluir todos as mães e pais que vivem com filhos casados, separados/divorciados e viúvos, critério que sobreavalia ligeiramente esta categoria por relação a 1991. Um segundo problema coloca-se ainda quando comparamos a percentagem de famílias monoparentais extrapolada do Inquérito ao Emprego de 2009. Neste inquérito o INE utiliza uma definição diversa daquela usada nos Censos, a saber: ao invés de se considerar como monoparentais apenas as famílias de mãe ou pai com filhos, junta-se a estas também os núcleos formados por uma avó ou avô a co-residir com um ou mais netos solteiros. Veja-se a definição do INE: “Conjunto de pessoas dentro de uma família clássica que tem a presença de apenas um dos progenitores, pai, ou mãe com filho(s), avó ou avô com neto(s) não casado(s)”. Além de se considerarem as “famílias mono-avoengas” como monoparentais ainda se utiliza o critério do Censo de 1991 que considerava apenas os filhos solteiros, excluindo os divorciados, viúvos ou separados. Contudo, feita esta ressalva metodológica, optámos por apresentar a comparação. Na verdade, em 2001 os núcleos familiares de avó ou avô com netos (sem ou com outras pessoas) representavam somente 0,3% das famílias clássicas, pelo que a diferença no conceito de família monoparental não gerará, em princípio, o aumento desta categoria. Não obstante, estes resultados devem ser lidos e interpretados com cautela, pois apenas através do Censo de 2011 poderemos traçar um retrato real do universo das famílias em Portugal, classificando com rigor os diferentes tipos existentes bem como as eventuais alterações face ao panorama de 2001.

famílias simples (ou seja constituídas apenas por um núcleo conjugal ou monoparental, ver nota 1), formato predominante de organização da co-residência e da família, como reflexo provável da descida e adiamento da fecundidade, do aumento do divórcio ou do envelhecimento populacional. Diminuem, assim, as famílias de casal com filhos e aumentam as de casal sem filhos e as monoparentais.

No entanto, apesar de tão profundas mudanças na organização da co-residência e da família, como se compara Portugal com outros países europeus? Comparando Portugal com os restantes países europeus (quadro 1), notamos claramente que, não obstante as transformações operadas na organização doméstica da família, a percentagem de pessoas a viver sós é ainda menor do que na maioria dos países (com excepção da Espanha e do Chipre), sobretudo no caso das pessoas com menos de 65 anos. A proporção de agregados constituídos por dois adultos com crianças menores de 18 anos é, por sua vez, mais expressiva, assim como é mais elevada a percentagem de “outras famílias”, designação que incluirá, muito provavelmente, os agregados de famílias complexas ou de várias pessoas aparentadas ou não a viver juntas sob o mesmo tecto e partilhando uma economia comum. Sem dúvida, o maior contraste estabelece-se entre Portugal, acompanhado de outros países da Europa do Sul, e a Europa do norte e central, onde as pessoas vivem mais frequentemente sós e a dimensão média da família é mais baixa. É claro, por exemplo, o contraste com os países escandinavos onde mais de um quarto das pessoas com menos de 65 anos vivia sozinha em 2007.

Quadro 1 - Tipos de agregado doméstico no contexto europeu, por país, 2007 (%)

	Agregados sem indivíduos menores de 18 anos					Agregados com indivíduos menores de 18 anos		Dimensão média da família
	Pessoa só com menos de 65 anos	Pessoa só com mais de 65 anos	Casal com ambos os cônjuges menores de 65 anos	Casal com pelo menos um dos cônjuges com mais de 65 anos	Outras famílias	Monoparental	Dois adultos com crianças	
Suécia	24,0	15,6	16,6	11,8	5,7	4,2	22,0	2,1
Finlândia	25,6	13,0	19,7	10,1	7,6	3,4	20,8	2,1
Dinamarca	30,2	14,0	16,5	9,9	4,4	4,8	20,2	2,0
Holanda	23,5	11,7	17,0	11,1	10,0	2,8	23,9	2,3
Reino Unido	16,7	13,6	16,6	10,3	12,8	5,4	24,7	2,4
França	20,0	14,2	15,9	11,2	11,0	3,5	24,2	2,3
Alemanha	24,4	14,0	14,7	14,2	11,5	3,1	18,1	2,1
Áustria	21,7	13,4	12,5	10,2	15,8	3,5	23,0	2,3
Bélgica	20,6	13,5	15,6	10,4	13,4	3,8	22,7	2,3
Luxemburgo	18,0	10,9	13,7	10,4	14,9	2,4	29,7	2,5
Irlanda	11,3	10,1	9,5	7,3	20,5	7,1	34,4	2,8
Itália	14,1	15,0	8,5	11,1	24,2	1,9	25,1	2,4
Espanha	8,6	8,7	12,2	10,0	29,2	1,1	30,2	2,8
Portugal	6,4	10,6	9,5	12,1	26,5	2,0	33,0	2,8
Grécia	10,4	9,7	8,8	12,3	29,9	1,0	28,0	2,7
Chipre	8,9	7,2	9,6	11,9	25,3	1,9	35,4	2,9
República Checa	12,4	11,4	14,4	10,0	22,2	2,9	26,7	2,5
Hungria	11,5	12,8	12,8	8,6	22,6	3,2	28,6	2,6
Estónia	18,3	15,4	11,1	7,8	19,1	4,2	24,2	2,3
Letónia	12,8	12,4	8,6	6,5	25,7	4,0	30,1	2,6
Lituânia	12,1	14,9	9,6	7,9	21,9	3,8	29,8	2,6
Eslovénia	9,0	11,8	7,8	8,8	30,8	2,0	29,9	2,8
Eslováquia	11,4	13,1	8,0	7,9	30,1	1,3	28,2	2,8
Polónia	11,3	13,4	10,0	6,6	24,6	1,8	32,4	2,8
EU-25	17,6	13,2	13,5	11,0	17,0	3,1	24,6	2,4

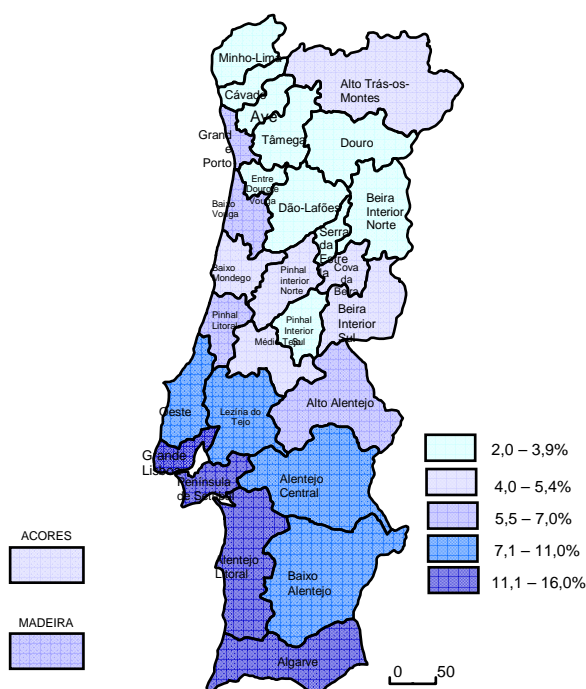
Fonte: Eurostat - Community Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)

Nesta linha de raciocínio, é verdade que o incremento dos agregados de pessoas sós efectivado ao longo das décadas mais recentes e que destacámos como uma tendência importante se encontra ainda bastante distante da realidade observada noutros contextos. Todavia, é de notar, ainda assim, que este aumento das pessoas sós foi, entre 1991 e 2001, acrescidamente significativo na população jovem (masculina e feminina) dos 20 aos 29 anos. Enquanto neste grupo etário se verificou, em dez anos, um aumento real de 124% (131% para os homens e 116% para as mulheres), no grupo dos idosos (mais de 64 anos) a variação positiva foi apenas de 35%. Muito embora, de acordo com os dados do Censo de 2001, apenas 30% das pessoas sós tivessem menos de 50 anos (e somente 11% tivesse entre 20 e 29 anos) dever-se-á sublinhar que é precisamente nos grupos populacionais mais jovens que maior aumento de efectivos se registou ao longo da década de noventa. Tal desenvolvimento pode assim atribuir-se não só ao progressivo envelhecimento da população portuguesa, mas também a novos quadros de individualização na arquitectura da vida familiar e doméstica, sobretudo entre as camadas mais jovens da população. A par

deste reforço, humilde mas continuado, da “individualização”, assistimos a algum decréscimo do formato mais típico de família nuclear (o casal com filhos). Ainda que a maioria dos agregados domésticos continuem, em 2001 e em 2009, a encaixar-se sob este rótulo, são agora os casais sem filhos e as famílias monoparentais que registaram variações positivas. O envelhecimento populacional, o adiamento da maternidade e o aumento do divórcio firmam assim, muito provavelmente, as fundações explicativas para esses desenvolvimentos. Finalmente, os agregados complexos, que continuam, em 2001, a ser comparativamente numerosos em Portugal, ao decrescerem significativamente, corroboram os movimentos de nuclearização e de individualização que, lenta mas progressivamente, têm vindo a reestruturar a vida familiar em Portugal, outorgando maior visibilidade aos chamados novos tipos de família: casais coabitantes, famílias recompostas e até casais a viver em casas separadas.

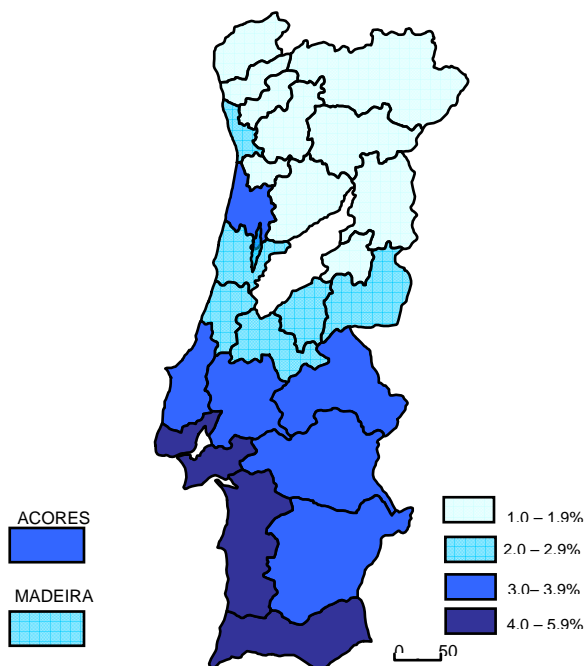
Com efeito, em 1960, mais de 90% dos casamentos realizados celebravam a união entre solteiros. Em 2006, cerca de 21% referem-se a segundas uniões, na sua maioria de indivíduos divorciados. Muitos destes homens e mulheres nem sequer casam, permanecendo em união de facto. Nas famílias recompostas, ou seja, que vivem com filhos de relações anteriores de um ou dos dois membros do casal, a junção de «os meus, os teus e os nossos» torna-se hoje uma realidade comum. Segundo dados de um inquérito de 1999 (Wall, 2005) cerca de 70% destes casais têm filhos da actual união. Em 2001, ano em que pela primeira vez foram contabilizados no Recenseamento Geral da População, os casais recompostos constituíam 2,7% do total de casais com filhos (gráfico 3). Na sua maioria constituídos por uma mãe com filhos e um padrasto, o aumento destes arranjos familiares é uma consequência directa da subida do divórcio.

Gráfico 4
Casais em união de facto (%), 2001



Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População.

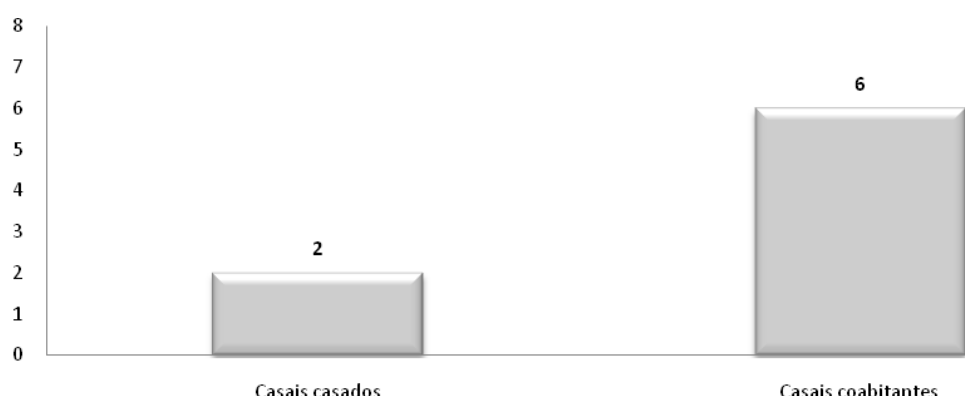
Gráfico 5
Casais recompostos (%), 2001



Os dados apresentados nos mapas (gráficos 4 e 5) mostram claramente que Portugal é, hoje como foi no passado, um país heterogéneo marcado por contrastes entre o Norte e

o Sul. Nos anos sessenta, era em Lisboa, no Alentejo e no Algarve que os filhos ilegítimos, bem como as uniões de facto, atingiam valores mais elevados. Em 2001 mantinham-se as mesmas tendências. Em Lisboa, na Península de Setúbal ou no Algarve encontrávamos mais casais a viver em união de facto e também mais casais recompostos. Um dos factores explicativos residirá nos diferentes pesos assumidos pela religiosidade, historicamente mais implantada a norte do que a sul (Bandeira, 1996). Sem dúvida, é esperado que os dados do Censo de 2011 mostrem a evolução destas tendências e o seu impacto na organização da família. Mas é também indubitável que coabitar e recompor a família após um divórcio constituem hoje realidades muito mais disseminadas do que no passado, transformando a forma como se organiza e se vive a vida familiar.

Gráfico 6 - Casais que não vivem juntos (LAT) (%), 1997



Fonte: INE, inquérito à fecundidade e à família, 1997

Apesar de minoritária, a percentagem de casais que hoje vive em casas separadas constitui também uma evidência de mudança e um convite à reflexão sobre aquilo que define a própria relação conjugal. Ser casal parece afinal depender cada vez mais dos laços de afecto entre duas pessoas do que de imposições exteriores. É de notar que no grupo dos 25 aos 34 anos, cerca de um quinto das mulheres e um quarto dos homens mantêm um relacionamento amoroso estável embora não vivam debaixo do mesmo tecto. No entanto, apesar do aumento da experimentação e da afirmação de maior liberdade individual, a tendência é para que, mais tarde ou mais cedo, se «juntem os trapinhos.» Segundo dados do Inquérito à Fecundidade e Família (INE, 1997) são poucos os casais que vivem em casas separadas. Entre os casados são apenas 2% e a causa da separação é forçada em cerca de 80% das situações. Entre os que coabitam, esta percentagem é, contudo, mais expressiva, atingindo os 6%. Destes, cerca de metade afirmam viver em residências distintas por escolha pessoal. O «viver juntos, mas separados», hoje uma situação considerada como conjugal, continua a ser uma escolha minoritária. As separações prolongadas a que as vidas difíceis do passado obrigavam, com homens que partiam em busca de melhores dias e mulheres que ficavam, constituem hoje uma realidade mais longínqua. Com a quebra do cimento institucional, a norma da partilha exige-se na vida conjugal de todos os dias.

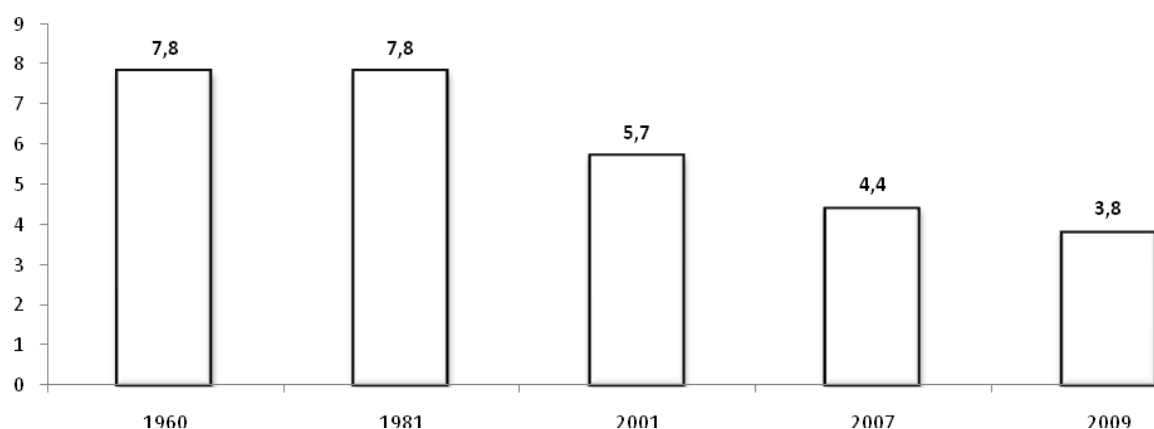
2. Casamento, divórcio e fecundidade

2.1. Tendências demográficas e vida conjugal

Como anteriormente referimos, o “casal” continua a ser a forma predominante de organização da família. No entanto, existem muitas mudanças nas formas como se “constitui” e se “vive” a vida conjugal. As tendências reveladas pelas estatísticas demográficas disponíveis são, neste aspecto, inequívocas. Actualmente, casa-se menos, cada vez mais o casamento é visto como um contrato, tendência que se reflecte numa diminuição acentuada do casamento católico, e o divórcio não tem também cessado de aumentar.

Como se pode constatar no gráfico 7, a quebra progressiva da nupcialidade é evidente. Depois de um pico de aumento nos anos 60, 70 e 80 do século XX, não tem cessado de diminuir atingindo os 3,8 ‰ em 2009. Casa-se menos sem dúvida, mas casa-se também mais pelo civil (gráfico 8). A diminuição do casamento católico constitui aliás uma das tendências mais marcantes no panorama português, que se agudizou nos anos 90 e, mais ainda, depois de 2001. Em 2009 mais de metade dos casais optou pelo contrato civil, que se tornou actualmente a modalidade dominante de casamento. Em 1960, mais de 90% realizava um casamento católico. Os cânones morais do casamento católico foram claramente dominantes até 1974. Apenas depois da Revolução de Abril se assiste a uma das mais espectaculares mudanças operadas nos rituais de formação do casal. Rapidamente, o casamento vai passando de sacramento a contrato civil. Este decréscimo acentuado enquadra-se no movimento de laicização da sociedade portuguesa e reflecte as profundas mudanças que se têm vindo a operar na esfera familiar.

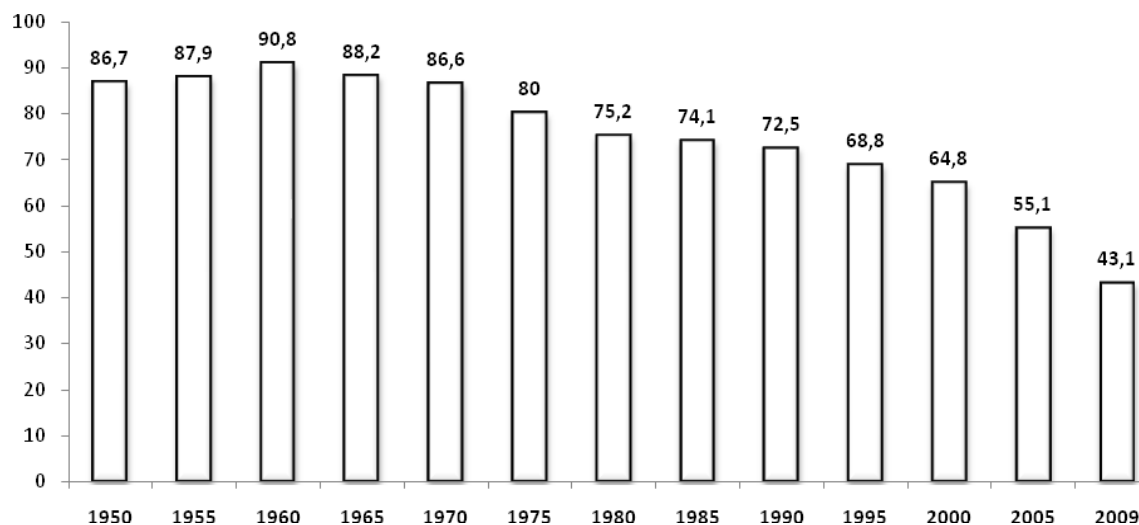
Gráfico 7
Taxa de nupcialidade (‰)⁶



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas

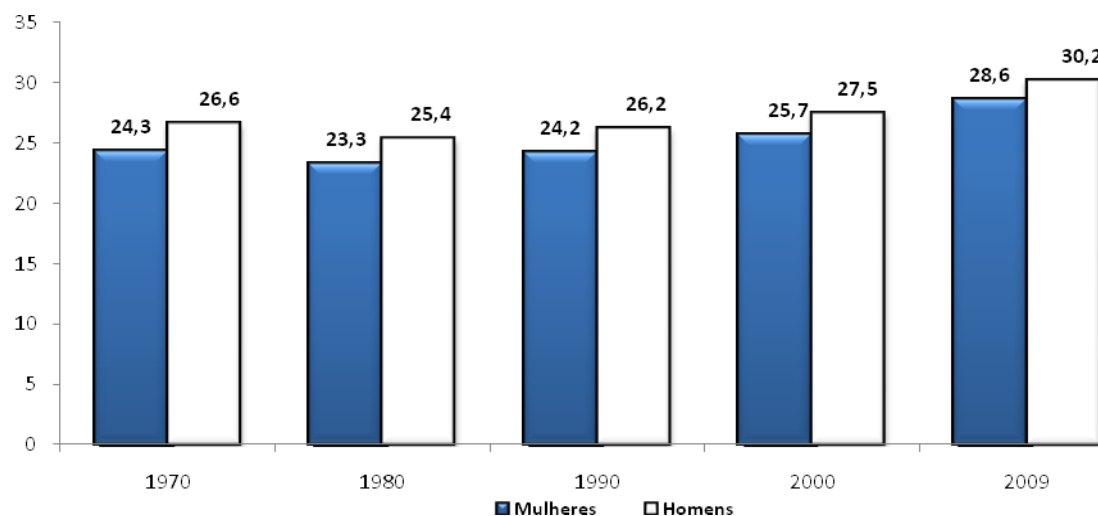
⁶ Número de casamentos observados durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa por número de casamentos por mil habitantes).

Gráfico 8 - Evolução dos casamentos católicos (%)



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas.

Gráfico 9
Idade média ao primeiro casamento por sexo



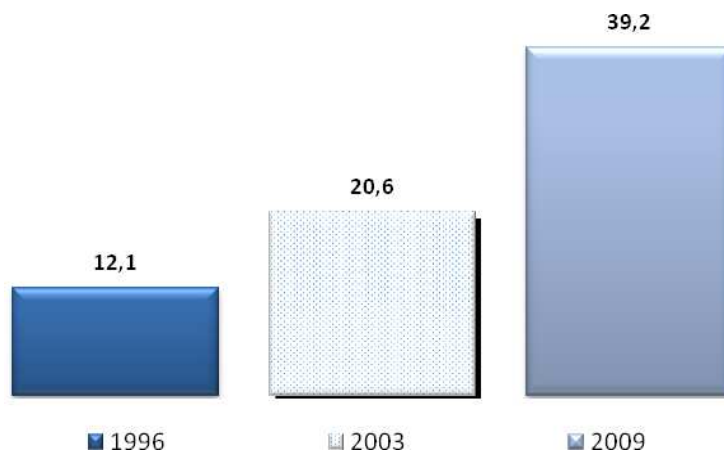
Fonte: INE, Estatísticas Demográficas

Além disso, no percurso de vida dos indivíduos, o casamento é também, cada vez mais, uma transição adiada. Hoje, casa-se mais tarde, com a idade média ao primeiro casamento a rondar os 30 anos, quer para homens, quer para mulheres (gráfico 9). Uma das explicações mais prováveis para esta realidade é a de que a coabitação serve cada vez mais como porta de entrada para a vida conjugal, tornando-a mais informal. Hoje, os percursos conjugais são menos lineares e, por isso também, mais diversificados do que no passado. Uma percentagem elevada de casais coabita temporária ou permanentemente e são também cada vez em maior número as crianças nascidas fora do casamento. Os dados presentemente disponíveis mostram que entre 1991 e 2001, a

percentagem de casais recenseados a viver em coabitação duplicou, passando a representar cerca de 8% do total de casais.

Gráfico 10

Casais a viver juntos antes do casamento (%)



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas

Adicionalmente, a coabitação antes da realização do casamento também aumenta. Entre 1996 e 2009 a coabitação pré-nupcial aumenta de 12,3% para 39,2%. Ou seja, dos casais que casaram em 2009 cerca de 40% já vivia junto aquando da realização do casamento (gráfico 10). Estes registos indiciam a expansão da coabitação pré-nupcial na sociedade portuguesa, sobretudo entre as camadas mais jovens. Em 2001, entre os 25 e os 34 anos cerca de 19% dos indivíduos vivia em união de facto.

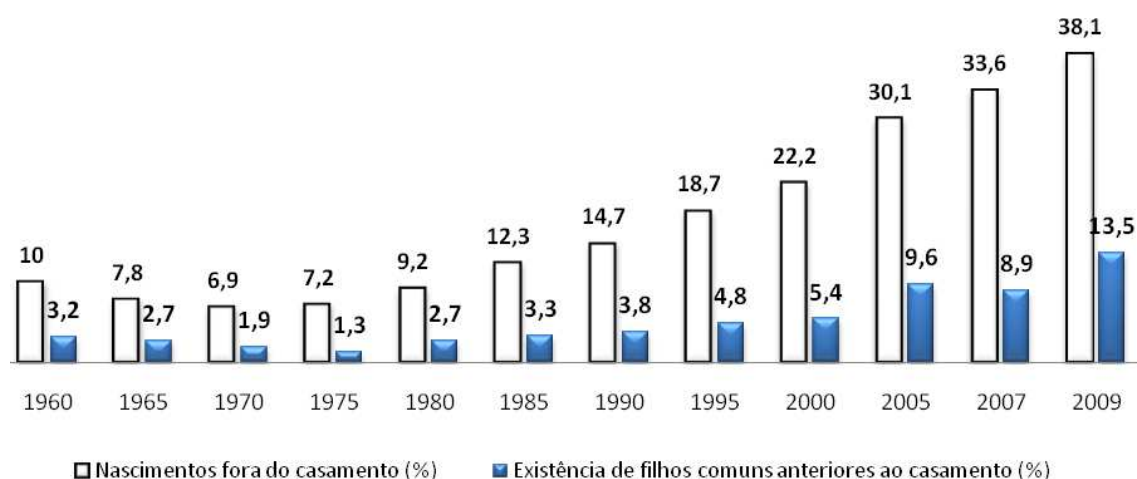
Com efeito, a coabitação conjugal parece servir cada vez mais como forma de entrada na relação conjugal, apontando para mudanças importantes no sentido de um maior experimentalismo a par do declínio do casamento como momento institucional de transição no percurso de vida (Aboim, 2006). Muito embora a união de facto existisse no passado (Bandeira 1996), no presente, os significados sociais da coabitação conjugal mudaram radicalmente. A experimentação da relação tornou-se um valor fundamental, cada vez mais banalizado e aceite. Afirma-se sobretudo a crescente popularidade de novos modos de encadeamento entre as etapas iniciais de construção do casal, em que namoro e vida em comum se misturam. Todavia, um inquérito realizado em 1999 (Wall, 2005) mostrou que cerca de dois terços dos casais casaram algum tempo depois de viverem juntos, frequentemente depois do nascimento do primeiro filho. Apenas 27% permaneceram em união de facto e, destes, cerca de dois terços estavam em segundas núpcias. O peso desta coabitação pré-nupcial que se vive antes da chegada dos filhos é também sugerido pelas estatísticas demográficas disponíveis: repare-se que se quase 40% dos casais que casaram em 2009 já vivia junto antes do casamento propriamente dito, apenas 13,1% tinha já filhos em comum. A hipótese da maior expansão da coabitação conjugal antes da entrada na parentalidade parece assim ganhar sustentação e evidência empírica.

No entanto, o número de bebés nascidos fora do casamento formal também não tem cessado de aumentar seguindo uma evolução consistente ao longo do tempo (gráfico 11). Com efeito, a percentagem de crianças nascidas fora do casamento tem crescido

exponencialmente ao longo das últimas duas décadas. Em 2009, 38,1% dos bebés nasceu fora do casamento; em 79,3% dos casos eram filhos de pais que viviam em união de facto. De um modelo de transgressão face à norma do matrimónio – que estigmatizava as mães solteiras e os casais que, por motivo de pobreza ou de impossibilidade de divórcio, não tinham casado formalmente – transitou-se progressivamente para a aceitação da coabitação conjugal, mesmo depois do nascimento dos filhos.

Gráfico 11

Nascimentos fora do casamento e filhos comuns anteriores ao casamento (%)



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas

Quadro 2 - Nascimentos fora do casamento, por país (%)

	2000	2005	2007	2009
Euro area (15 países)	25,6	31,6	34,3	–
Grécia	4,0	5,1	5,8	6,6
Chipre	2,3	4,4	8,7	11,7
Croácia	9,0	10,5	11,5	12,9
Suíça	10,7	13,7	16,2	17,9
Liechtenstein	15,7	18,9	17,1	18,5
Polónia	12,1	18,5	19,5	20,2
Itália	9,7	15,2	17,7	23,5
Malta	10,6	20,0	24,9	27,4
Lituânia	22,6	28,4	29,2	28,0
Roménia	25,5	28,6	26,7	28,0
Espanha	17,7	26,6	30,2	31,4
Eslováquia	18,3	26,0	28,8	31,6
Luxemburgo	21,9	27,2	29,2	32,1
Alemanha	23,4	29,2	30,8	32,7
Irlanda	31,5	31,8	32,8	33,3
Portugal	22,2	30,1	33,6	38,1
Republica Checa	21,8	31,7	34,5	38,8
Áustria	31,3	36,5	38,3	39,4
Hungria	29,0	35,0	37,5	40,8
Finlândia	39,2	40,4	40,6	40,9
Holanda	24,9	34,9	39,5	43,3
Letónia	40,3	44,6	43,0	43,5
Bélgica	28,0	39,4	43,2	46,2
Reino Unido	39,5	42,9	44,4	46,3
Dinamarca	44,6	45,7	46,1	46,8
Bulgária	38,4	49,0	50,2	53,4
Eslovénia	37,1	46,7	50,8	53,6
França	43,6	48,4	51,7	53,7
Suécia	55,3	55,5	54,8	54,4
Noruega	49,6	51,8	54,5	55,1
Estónia	54,5	58,5	57,8	59,2
Islândia	65,2	65,7	63,8	64,4

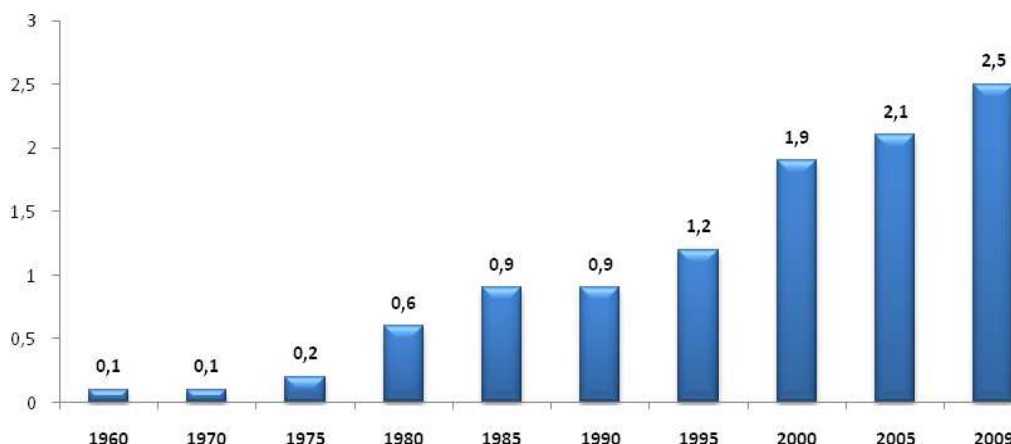
Fonte: Eurostat.

No contexto europeu, Portugal encontra-se, em termos comparativos, a meio da tabela, sendo, por outro lado, o país da Europa do sul com a percentagem mais elevada de nascimentos fora do casamento.

2.2. O aumento do divórcio

Gráfico 12

Taxa bruta de divórcio (‰)⁷



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas

O número de divórcios não tem cessado de aumentar desde 1975, ano em que os casados catolicamente passaram a poder obter o divórcio civil. De 500 divórcios decretados em 1970, passou-se para cerca de 1550 em 1975, ultrapassando-se os 10000 no início dos anos noventa e os 23000 em 2006. Desde 2002 a taxa bruta de divórcio apresenta um valor sempre superior a 2‰, atingindo em 2007 o valor de 2,4 divórcios por mil habitantes. Os divórcios por mútuo consentimento cresceram consideravelmente nas últimas décadas. Consequentemente, a percentagem de divórcios litigiosos passou de 37,9% em 1980 para 13,5% em 2000 e apenas 6,1% em 2006. A aceitação social do divórcio é também dominante na sociedade portuguesa: segundo dados de 2002, para 80% dos portugueses o divórcio é a melhor solução quando um casal não consegue resolver os seus problemas (Wall e Amâncio, 2007).

No contexto europeu, Portugal é um dos países com uma taxa de divórcio que se situa um pouco acima da média europeia: abaixo das taxas mais elevadas de países como a Bélgica, a Dinamarca, a República Checa ou a Lituânia, mas muito acima da taxa de divórcio na Itália, na Grécia ou na Irlanda.

⁷ Número de divórcios observados durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período (habitualmente expressa por número de divórcios por mil habitantes).

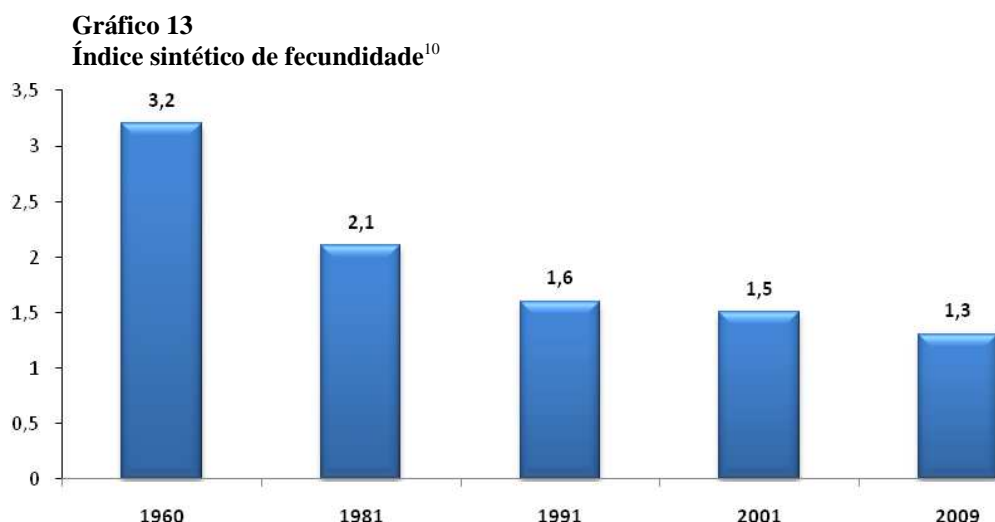
Quadro 3 - Taxa bruta de divórcio, por país (%)

	2000	2005	2008
União Europeia (27 países)	1,8	2,1	–
Euro area (15 países)	1,7	1,9	–
Irlanda	0,7	0,8	–
Grécia	1,0	1,2	–
França	1,9	2,5	–
Reino Unido	2,6	2,6	–
Itália	0,7	0,8	0,9
Eslovénia	1,1	1,3	1,1
Croácia	1	1,1	1,1
Polónia	1,1	1,8	1,7
Roménia	1,4	1,5	1,7
Islândia	1,9	1,9	1,7
Bulgária	1,3	1,9	1,9
Luxemburgo	2,4	2,2	2,0
Holanda	2,2	2,0	2,0
Chipre	1,7	2,0	2,1
Noruega	2,2	2,4	2,1
Alemanha	2,4	2,4	2,3
Eslováquia	1,7	2,1	2,3
Suécia	2,4	2,2	2,3
Espanha	0,9	1,7	2,4
Áustria	2,4	2,4	2,4
Portugal	1,9	2,2	2,5
Hungria	2,3	2,5	2,5
Finlândia	2,7	2,6	2,5
Estónia	3,1	3,0	2,6
Suíça	1,5	2,9	2,6
Dinamarca	2,7	2,8	2,7
Letónia	2,6	2,8	2,7
Liechtenstein	3,9	2,7	2,8
República Checa	2,9	3,1	3,0
Lituânia	3,1	3,3	3,1
Bélgica	2,6	2,9	3,3

Fonte: Eurostat

2.3. Fecundidade

No espaço de meio século, e apesar de um atraso de cerca de uma década em relação à tendência europeia, a sociedade portuguesa registou uma queda intensa da fecundidade no quadro da transição e modernização demográfica (Bandeira, 1996; Rosa e Vieira, 2003). Com efeito, em 1960 o índice sintético de fecundidade (ISF) era um dos mais elevados (3,2), apenas equiparado ao da Holanda e ultrapassado pelo da Irlanda, e só em meados dos anos 70 é que teve início o recuo efectivo e célere da fecundidade, ou seja, a diminuição do número de nados-vivos por mulher⁸, de tal modo que foi logo em 1983 que foi definitivamente transposto o limiar da substituição das gerações (Gráfico 13)⁹. E apesar de na segunda metade da década de 90 se ter verificado uma ligeira recuperação do ISF, em certa medida em resultado da contribuição dos nascimentos de filhos de cidadãos imigrantes (Carrilho e Patrício, 2004; Rosa *et al.*, 2004), desde 2000 que não pára de recuar. Importa sublinhar que este recuo mais recente configura uma evolução contrária à tendência europeia, pois a maioria dos países tem vindo a registar um ligeiro aumento do indicador, nomeadamente os países que tinham um ISF muito baixo no início do século XXI (entre 1,1 e 1,3), como grande parte dos países da Europa do Sul e de Leste. Assim sendo, Portugal, a par da Letónia e da Hungria, regista actualmente uma das fecundidades mais baixas da Europa (1,3 em 2009) (Quadro 4).



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas e Estimativas da População Residente

⁸ Durante a década de 30 do século XX já tinha ocorrido um primeiro, se bem que ligeiro, recuo da fecundidade, passando o índice sintético de 3,8 para 3,1 filhos, valor que se manteve inalterado até aos anos 60 (Bandeira, 1996).

⁹ 2,1 filhos por mulher em idade fértil.

¹⁰ Número médio de filhos por mulher em idade fecunda: dos 15 aos 49 anos.

Quadro 4 - Índice sintético de fecundidade (ISF) e idade média ao nascimento de um filho, por país (%)

	ISF			Idade média	
	1991	2001	2009	2001	2009
UE-27	:	:	:	:	:
UE-25	:	:	1,8	:	:
Suécia	2,1	1,6	1,9	30,0	30,7
Finlândia	1,8	1,7	1,9	29,7	30,1
Dinamarca	1,7	1,7	1,8	29,7	30,5
Holanda	1,6	1,7	1,8	30,3	30,7
Reino Unido	1,8	1,6	***2,0	28,6	***29,3
França	:	1,9	2,0	29,4	29,9
Alemanha	:	1,4	1,4	28,9	30,2
Áustria	1,5	1,3	1,4	28,4	29,7
Bélgica	1,7	*1,7	1,8	*28,8	29,6
Luxemburgo	1,6	1,7	1,6	29,3	30,7
Irlanda	2,1	1,9	2,1	30,5	31,2
Itália	1,3	1,3	***1,4	30,5	***31,1
Espanha	1,3	1,2	1,4	30,8	31,0
Portugal	1,6	1,5	1,3	28,7	29,7
Grécia	1,4	1,3	1,5	29,3	30,2
Chipre	2,3	1,6	1,5	28,9	30,4
República Checa	1,9	1,1	1,5	27,5	29,4
Hungria	1,9	1,3	1,3	27,6	29,1
Estónia	1,8	1,3	1,6	27,2	29,1
Letónia	:	**1,2	1,3	**27,1	28,4
Lituânia	2,0	1,3	1,6	26,9	28,6
Eslovénia	1,4	1,2	1,5	28,5	30,0
Eslováquia	2,1	1,2	1,4	26,8	28,5
Polónia	2,1	1,3	1,4	27,6	28,6
Malta	2,0	1,5	1,4	27,6	29,2
Roménia	1,6	1,3	1,4	25,9	26,9
Bulgária	1,7	1,2	1,6	25,1	26,6

Fonte: Eurostat

*2000 **2002 ***2008

Uma explicação para este cenário reside no adiamento estrutural da transição para a parentalidade¹¹, tendência comum à maioria dos países europeus, mas também ao adiamento da transição para o 2º filho, tendência que tem vindo a crescer na sociedade portuguesa desde as gerações nascidas nos anos 50, como revelou recentemente o inquérito nacional do projecto “Trajectórias Familiares e Redes Sociais” (Cunha, 2010). Adiar o 2º filho em vários anos tornou-se, assim, uma situação comum e uma causa para não se realizarem as preferências e as intenções reprodutivas (Cunha, 2007).

Com efeito, Portugal parece ter um padrão de fecundidade singular, pois combina uma incidência elevada de descendências de filho único com um dos níveis mais baixos de mulheres sem filhos (*childlessness*). A partir da análise da distribuição das fratrias em mulheres nascidas nos anos 60 (justamente aquelas que estão a chegar ao fim do seu período fértil), Frejka (2008) verificou isso mesmo: as mulheres portuguesas são aquelas que registam o valor mais baixo de *childlessness* (5%), mas um dos valores mais elevados de filhos únicos (32%).

¹¹ A idade média da mulher ao nascimento do 1º filho passou de 24,9 anos em 1991, para 26,8 em 2001 e para 28,6 em 2009 (Fonte: Pordata).

Apesar de os indicadores não serem os mesmos, o quadro 5 traduz, de algum modo, essa realidade: em 2007, apenas 16% das mulheres portuguesas entre os 33 e os 37 anos ainda não tinham sido mães, uma proporção muito abaixo da média europeia; por outro lado, os agregados domésticos com um filho apenas registaram o segundo valor mais elevado no contexto europeu (61%), muito acima da média (Quadro 5).

Quadro 5 - Mulheres sem filhos e agregados domésticos por número de filhos co-residentes, 2007, por país (%)

	Mulheres sem filhos entre 33-37 anos (%)	Agregados domésticos com crianças (%)*			
		1 filho	2 filhos	3 filhos	4 e mais filhos
UE - 25	27,0	49,5	38,9	9,0	2,6
UE - 15	29,2	48,7	39,5	9,2	2,6
Suécia	19,2	43,3	40,6	12,8	3,3
Finlândia	30,9	42,7	39,2	13,5	4,6
Dinamarca	22,1	41,3	43,4	12,5	2,8
Holanda	27,1	38,8	42,7	14,1	4,4
Reino Unido	30,4	46,0	39,6	10,7	3,7
França	23,7	45,3	39,9	11,7	3,2
Alemanha	31,5	48,6	39,5	9,0	3,0
Áustria	26,1	50,1	37,2	10,2	2,4
Bélgica	26,8	44,5	36,8	13,7	5,0
Luxemburgo	23,4	44,8	46,0	8,1	1,2
Irlanda	15,8	43,8	35,2	16,0	5,0
Itália	34,2	55,2	37,9	6,1	0,8
Espanha	33,4	55,2	39,9	3,9	0,9
Portugal	16,4	61,4	33,7	4,0	1,0
Grécia	25,0	46,4	47,9	4,3	1,3
Chipre	17,3	42,5	46,8	8,5	2,2
República Checa	10,7	53,4	39,6	6,0	1,1
Hungria	12,6	49,5	36,9	10,5	3,1
Estónia	15,5	58,0	32,9	7,5	1,5
Letónia	15,2	62,8	29,5	5,8	1,9
Lituânia	7,1	59,7	31,4	6,8	2,1
Eslovénia	12,4	49,7	41,5	7,2	1,6
Eslováquia	15,5	53,7	36,0	8,3	2,0
Polónia	16,8	53,5	35,2	8,6	2,7
Malta	:	:	:	:	:

Fonte: Eurostat - Community Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)

* Qualquer criança até aos 18 anos. Não inclui os filhos residentes com mais de 18 anos, nem os filhos não residentes de qualquer idade.

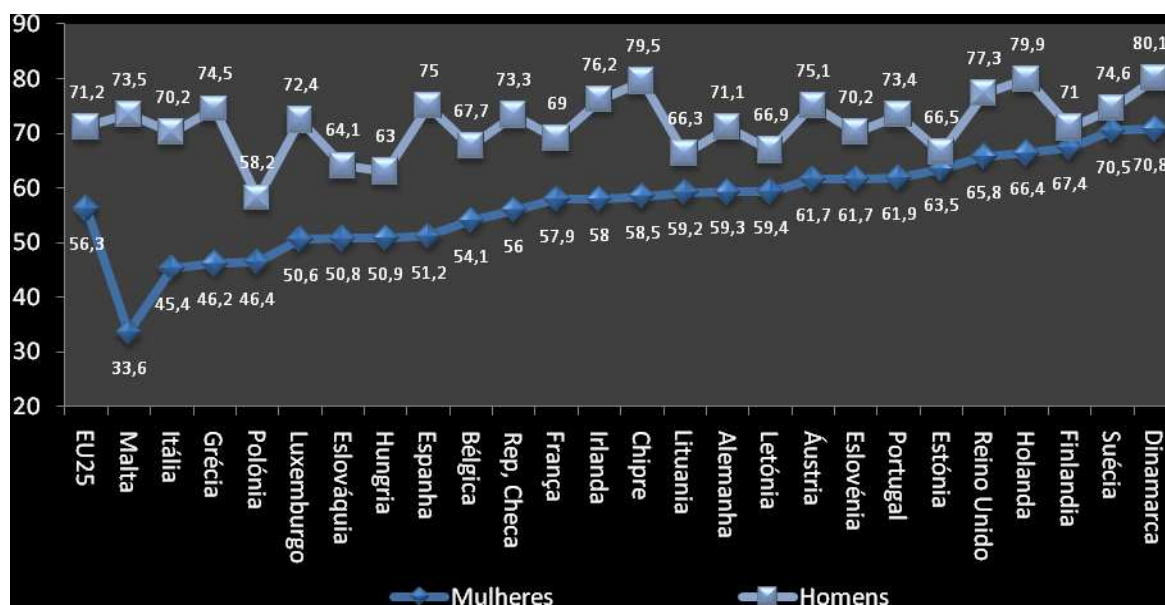
3. A divisão do trabalho

3.1. A divisão do trabalho pago

O aumento exponencial da participação feminina no mercado de trabalho é uma das mudanças que, ao longo das últimas décadas, mais impacto teve na organização da vida familiar e da sociedade em geral. Em Portugal, tal como sucedeu em outros países europeus, a taxa de actividade feminina cresceu a um ritmo intenso nas últimas décadas, passando, na população com 15 ou mais anos, de menos de 30% em 1981 para 56,2% em 2008 (quadro 6). As mulheres entraram progressiva e massivamente na vida activa, diminuindo, ao longo dos últimos trinta anos, a distância face aos homens. Em grupos etários mais jovens, e mais activos, este diferencial é também bastante mais reduzido, com mais de 80% das mulheres entre os 25 e os 44 anos inseridas na vida activa. Enquanto a taxa de actividade masculina se tem mantido relativamente constante, entre 1998 e 2008 as mulheres deste grupo etário aumentaram significativamente a sua presença no mercado de trabalho (quadro 6).

Gráfico 14

Taxa de emprego na população entre 15-64 anos, 2005



Fonte: Eurostat

Acompanhando esta tendência geral para o reforço da presença das mulheres no mercado de trabalho, registou-se também uma mudança nas idades e nas fases da vida em que as mulheres trabalham mais intensamente. A expansão do emprego feminino na década de 1960 alimentou-se sobretudo do incremento da actividade profissional nos grupos das mulheres mais jovens e solteiras que substituíam os homens que haviam partido para combater em África ou emigrado para outros países europeus. O casamento e, sobretudo, o nascimento de um filho eram habitualmente barreiras que impediam as mulheres de permanecer no mercado de trabalho. Porém, a partir dos anos setenta do século XX, este padrão vai alterar-se, passando a incluir mulheres mais velhas, casadas e mães de filhos. A “revolução” normativa, quer na lei, quer nos

costumes, trazida pelo 25 de Abril, o aumento rápido da escolaridade feminina, bem como o desenvolvimento de actividades económicas no sector terciário, capazes de absorver cada vez mais mão-de-obra feminina, contribuíram decisivamente para a permanência das mulheres no emprego (Almeida *et al.*, 1998). Este é, sem dúvida, um processo importante que interpela directamente a organização da vida familiar. Enquanto nos anos 1960, eram as mulheres jovens, entre os 15 e os 19 anos, as que mais participavam no mercado de trabalho, em grande parte dos casos antes do casamento e do nascimento dos filhos, actualmente, porém, a maior percentagem de actividade feminina encontra-se entre mulheres na faixa etária dos 25-29 anos. Nos grupos de idade seguintes mantém-se a tendência, permanecendo elevados os valores do emprego feminino. Entre os 25 e os 34 anos, precisamente na fase do percurso de vida pessoal em que mais frequentemente se entra numa relação conjugal e se é mãe, 86,6% das mulheres são activas; entre os 35 e os 44 anos, 84,7% estão igualmente inseridas no mercado de trabalho (valores de 2008).

Do ponto de vista da família, estas alterações significam, pelo menos ao nível do trabalho pago, a passagem de um modelo de organização familiar centrado numa divisão diferenciada dos papéis de género – o homem, fora de casa, responsável pelo ganha-pão; a mulher, doméstica, consagrada à lida da casa e aos cuidados dos filhos – para um modelo de família centrado numa divisão mais simétrica e “igualitária” dos papéis de género, em que ambos os cônjuges participam no mercado de trabalho e contribuem para o rendimento familiar (Wall, Aboim, Cunha, 2010). No entanto, esta passagem não se deu de forma clara e linear, sem que permanecessem desigualdades de género ao nível do trabalho pago. O declínio do modelo de ganha-pão masculino é indubitável, mas as modalidades de divisão familiar do trabalho que emergiram são variadas e combinam, de forma complexa, continuidades e discontinuidades em relação ao modelo anterior. Algumas dessas tendências de desigualdade são intrínsecas à própria estrutura do emprego feminino e masculino, o primeiro habitualmente mais precário, desqualificado e mal pago do que o segundo (quadros 6 e 7). Além disso, em Portugal, bem como na globalidade dos países europeus, os homens continuam a ter uma taxa de actividade significativamente mais elevada (Gráfico 14).

Quadro 6 - Evolução da escolaridade e taxa de actividade, 1981-2008

	1981	1991	1998	2000	2001	2004	2008
Escolaridade e mercado de trabalho							
População residente com 20 e mais anos com o ensino médio/superior completo (%)	3,8	5,3	—	—	9,3	—	—
Homens (%)	3,7	5,2	—	—	8,3	—	—
Mulheres (%)	3,8	5,4	—	—	10,1	—	—
Taxa de actividade (pop. activa > 14 anos/ total pop.)	42,5	44,9	50,3	51,1	51,7	52,2	62,5
Masculina	57,1	54,4	57,4	57,9	58,4	58,1	69,4
Feminina	29,0	36,0	43,7	44,8	45,5	46,7	56,2
Taxa de actividade por grupos de idade							
25 - 34 anos HM	—	85,6*	86,7	87,5	87,6	88,8	90,0
25 - 34 anos H	—	93,3*	92,8	92,5	92,2	91,9	92,8
25 - 34 anos M	—	78,5*	80,7	82,4	83,1	85,7	86,6
35 - 44 anos HM	—	84,6*	86,1	86,8	87,2	88,6	89,9
35 - 44 anos H	—	96,7*	95,1	93,9	94,8	94,5	94,6
35 - 44 anos M	—	73,5*	77,5	80,0	79,8	82,9	84,7
Taxa de desemprego							
Taxa de Desemprego HM	—	4,1*	4,9	3,9	4,0	6,7	7,6
Taxa de Desemprego H	—	3,4*	3,9	3,1	3,2	5,8	8,8
Taxa de Desemprego M	—	4,9*	6,2	4,9	5,0	7,6	6,5
Número médio de horas semanais de trabalho							
Total	—	—	40,3	39,7	39,4	39,2	39,0
Homem	—	—	42,4	41,5	41,2	41,0	40,6
Mulher	—	—	37,7	37,5	37,3	37,0	37,0
População empregada a tempo parcial (milhares)							
Homens	—	106,1*	165,3	177,4	188,6	198,1	223,0
Mulheres	—	219,4*	368,4	370,7	377,4	381,1	402,9

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, Censos; *Inquérito ao Emprego 1992

Quadro 7 - Remuneração média mensal de base, no Continente, por sexo Unidade: €

	1995	1998	1999	2000	2002	2007
Total	584	567,34	588,3	613,83	687,48	806,07
Homens	656	627,9	652,0	677,5	747,4	876,75
Mulheres	475	480,2	498,5	524,5	601,0	712,72
Rem. Mulheres/ Rem. Homens (%)	72,4	76,5	76,5	77,4	80,4	81,3

Fonte: MTSS-DGEEP-Quadros de Pessoal

A análise da taxa de desemprego e da sua evolução ao longo dos últimos anos mostram-nos a maior fragilidade da inserção laboral das mulheres, por comparação com a menor incidência de desemprego entre os trabalhadores homens. Por outro lado, a observação da diferença salarial média entre homens e mulheres não deixa margem para dúvidas quanto às menores remunerações das mulheres. Em 2007, o salário médio das mulheres portuguesas continuava a ser apenas cerca de 80% do dos homens, diferença que representa, ainda assim, uma evolução positiva face a 1995, ano em que o salário feminino médio atingia somente os 72,4%.

Quadro 8 - População empregada por sexo e profissão, Portugal 2008

	Homens	Mulheres
Quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresas	9,2	4,2
Especialistas das profissões intelectuais e científicas	8,5	10,8
Técnicos e profissionais de nível intermédio	10,4	9,6
Pessoal administrativo e similares	7,8	12,3
Pessoal dos serviços e vendedores	10,7	22,3
Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e pescas	12,0	11,6
Operários, artífices e trabalhadores similares	33,8	8,2
Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	13,7	2,5
Trabalhadores não qualificados	9,2	18,6
Total	100,0	100,0

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Apesar da diminuição do hiato de género nas remunerações, os menores ganhos das mulheres não deixam de se evidenciar. São afinal elas quem continua a ocupar posições mais desqualificadas no mercado de trabalho, nomeadamente encabeçando contingentes de pessoal não especializado do sector terciário. A análise da estrutura profissional por sexo (quadro 8) mostra claramente a permanência de algumas disparidades importantes em termos de género. Em 2008, continuam a ser os homens quem ocupa mais frequentemente lugares dirigentes quer na administração pública, quer em empresas privadas. Por outro lado, além da tradicional divisão entre ocupações femininas nos serviços e o emprego masculino no sector industrial, são as mulheres quem em maior número engrossa o grupo dos trabalhadores não qualificados (18,6% das mulheres contra apenas 9,2% dos homens empregados). Em suma, não obstante a presença elevada de mulheres no mercado de trabalho e a sua presença significativa em alguns segmentos qualificados (nomeadamente os “especialistas das profissões intelectuais e científicas”, como se observa no quadro 8), a segmentação ocupacional continua a ser marcante, apontando para cenários de desigualdade. A maior precarização das condições de trabalho das mulheres corrobora esta situação estrutural. Basta referir que é consistente a sua sobrerrepresentação no grupo dos trabalhadores sub-empregados (ou seja aqueles indivíduos que o Instituto Nacional de Estatística [INE] considera trabalharem involuntariamente abaixo da duração normal de trabalho): no primeiro trimestre de 2009 este contingente era essencialmente constituído por mulheres (62,1%).

Adicionalmente, uma outra diferença importante prende-se ainda com as formas de inserção no mercado de trabalho ao longo do tempo. Um inquérito realizado em 1999 a casais com filhos em idade escolar (cf. Wall, 2005) permitiu observar a disparidade de trajectórias profissionais de homens e de mulheres ao longo do trajecto familiar, assim revelando padrões de género que escapam à análise necessariamente fotográfica de um determinado momento que encontramos nas estatísticas oficiais. A reconstrução dos percursos profissionais dos dois membros do casal em vários momentos-chave do trajecto familiar (o início da conjugalidade, o nascimento do primeiro filho e o momento da inquirição, em que o casal vivia com pelo menos um filho entre os 6 e os 16 anos) permitiu evidenciar diferenças relevantes nos percursos profissionais de homens e de mulheres, não obstante encontrarmos em Portugal um claro modelo conjugal de duplo emprego (cf. Wall e Guerreiro, 2005).

Quadro 9 - Trajectória profissional da mulher e do homem em casais com filhos em idade escolar

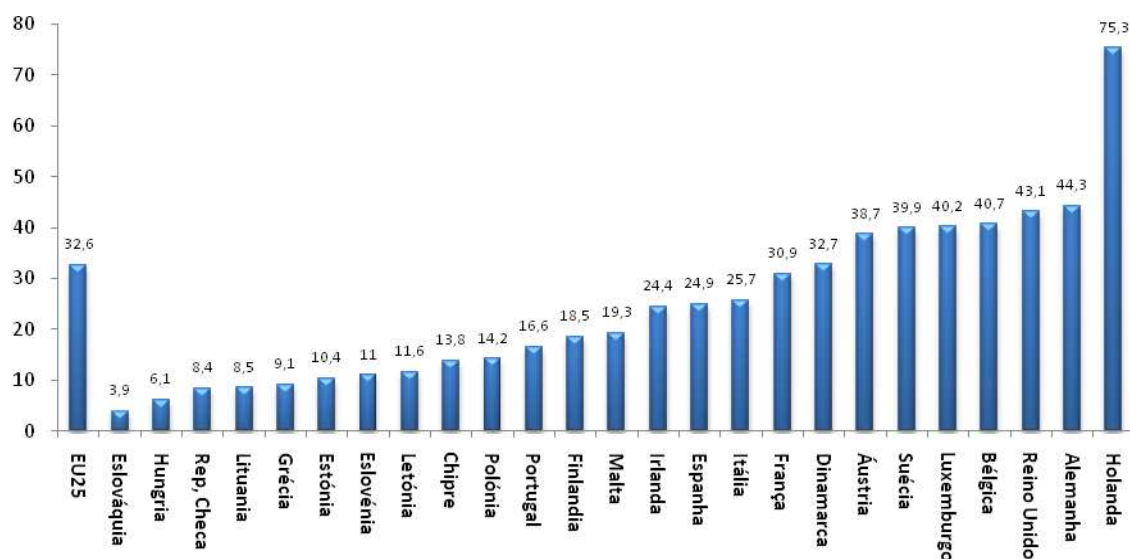
	Mulher		Homem	
	n	%	n	%
Sempre com trabalho	913	51,7	1608	90,5
A tempo inteiro	778	44,1	1574	88,6
A tempo parcial	34	1,9	13	0,7
A tempo inteiro ou parcial	101	5,7	21	1,2
Sempre sem trabalho	218	12,3	5	0,3
Trabalho em 1 ou 2 momentos	635	35,9	163	9,2
A tempo inteiro	551	31,2	157	8,8
A tempo parcial	59	3,3	3	0,2
A tempo inteiro ou parcial	25	1,4	3	0,2
Total	1766	100,0	1776	100,0

Fonte: Inquérito às Famílias no Portugal Contemporâneo, 1999

No caso dos homens predomina, sem margem para dúvidas, a trajectória “sempre com trabalho” (90,5%) que assinala a presença continuada no mercado de emprego. Com excepção de uma minoria de homens que sofreram interrupções no seu percurso profissional, nomeadamente em consequência de situações de desemprego, a relação dos homens com o trabalho fora de casa não sofre alterações visíveis em função do calendário familiar. Para as mulheres, a situação é muito diferente, mostrando maior diversidade de trajectos profissionais. Apesar de metade das mulheres terem, tal como os homens, uma trajectória “sempre com trabalho” e de a maioria destas (44%) trabalharem sempre a tempo inteiro, mais de um terço interrompeu a actividade profissional em pelo menos um momento da vida familiar. Num olhar longitudinal, a relação das mulheres com a actividade profissional é, sem dúvida, mais intermitente do que a dos homens. No entanto, apesar de um padrão mais sensível às entradas e saídas do mercado de trabalho, não encontramos, entre as mulheres entrevistadas em 1999, um modelo de domesticidade feminina. As mulheres que depois de iniciarem a vida conjugal sempre estiveram em casa não representavam mais de 12,3% da amostra.

Estes dados evidenciam, acima de tudo, a erosão de um modelo de mulher doméstica que nunca trabalhou depois de iniciar a sua vida conjugal. No entanto, apontam também para uma maior diversidade de trajectórias femininas, por comparação com o modelo masculino de trabalho contínuo. As trajectórias profissionais das mulheres parecem assim sofrer constrangimentos vários que, muito provavelmente, se encontram intimamente relacionados com as responsabilidades da vida familiar. Afinal, entre as mulheres a viver em casal com filhos, quatro em cada dez reduz o tempo de trabalho ou chega mesmo a interromper temporariamente a vida profissional. Em suma, se o trabalho feminino constitui um dado incontornável na sociedade portuguesa, as cadências dos trajectos profissionais femininos não deixam de espelhar, por oposição ao modelo masculino, as dificuldades e tensões que continuam a pesar sobre os ombros das mulheres quando se trata de conciliar trabalho fora de casa e vida familiar. No entanto, apesar da descontinuidade de muitos trajectos profissionais, são muito poucas as mulheres que, em Portugal, têm um trabalho a tempo parcial. Esta opção surge, no contexto deste inquérito, numa minoria de casos, assim demonstrando a força estatística do trabalho a tempo inteiro.

Gráfico 15 - Mulheres a trabalhar a tempo parcial (%), 2005



Fonte: Eurostat

Não obstante as mulheres trabalharem menos horas e serem elas quem mais o faz a tempo parcial, por comparação com os homens, o modelo de “ganha-pão e meio”, em que as mulheres reduzem o horário de trabalho e continuam a assumir a maioria das responsabilidades domésticas e parentais, tem pouca expressão em Portugal, ao contrário do que sucede em vários países europeus (gráfico 15).

Em países como a Holanda, a Alemanha, a Bélgica ou o Reino Unido grande parte das mulheres empregadas trabalha a tempo parcial, predominando o padrão do “ganha-pão e meio”. Como nota Pfau-Effinger (2004), nestes países a transição entre o modelo de ganha-pão masculino e o modelo do duplo emprego seguiu uma via de compromisso, continuando a atribuir às mulheres responsabilidades especiais na vida familiar e sobretudo nos cuidados prestados às crianças. Aliás, mesmo nos países escandinavos, normalmente apresentados como representativos de um modelo de duplo emprego igualitário, a percentagem de mulheres a trabalhar a tempo parcial é consideravelmente elevada. Neste sentido, Portugal apresenta um perfil particular, distante da domesticidade feminina que ainda encontramos nos restantes países do sul da Europa (nomeadamente em Itália e na Grécia, como se observa no gráfico 14) e claramente na linha da frente (relativamente próximo da Finlândia, por exemplo), quando se trata de avaliar a incidência do trabalho a tempo inteiro das mulheres. Para compreender estas diferenças, é preciso ter em conta, tanto para o passado como para as décadas mais recentes, a influência de contextos históricos e sociais que promoveram políticas públicas distintas em relação à participação das mulheres no mercado de trabalho, ao trabalho a tempo parcial e a tempo inteiro, à conciliação entre vida familiar e vida profissional e à igualdade de género em geral (Wall e Escobedo, 2009). Se no panorama europeu o modelo do homem provedor tem sido posto em causa, as modalidades de divisão do trabalho profissional continuam a revelar desigualdades relevantes, mostrando que o modelo do duplo emprego é ainda um padrão desigualmente distribuído.

Quadro 10 - Formas de divisão do trabalho profissional em casais entre os 20 e os 49 anos, em que pelo menos um dos parceiros está empregado (% de casais)

	Ambos os cônjuges a tempo inteiro	Só o homem trabalha	Homem a tempo inteiro / mulher a tempo parcial	Ambos os cônjuges a tempo parcial ou homem a tempo parcial e mulher a tempo inteiro	Só a mulher trabalha	Total
EU 25	45	29	19	2	5	100
Eslovénia	77	13	2	1	7	100
Portugal	67	21	7	1	4	100
Eslováquia	66	24	2	1	7	100
República Checa	64	29	3	0	4	100
Finlândia	63	21	7	2	7	100
Estónia	62	25	4	2	7	100
Chipre	62	27	8	1	2	100
Lituânia	60	16	10	4	10	100
Letónia	58	25	5	3	9	100
Hungria	56	33	2	1	8	100
Polónia	49	29	8	2	12	100
França	52	25	16	2	5	100
Grécia	47	44	5	2	2	100
Itália	38	45	13	2	2	100
Espanha	44	43	9	1	3	100
Luxemburgo	40	35	21		4	100
Malta	22	67	8	*	*	100
Áustria	47	22	27	1	3	100
Reino Unido	44	21	30	2	3	100
Bélgica	43	25	24	3	5	100
Alemanha	37	26	28	2	7	100
Holanda	27	21	44	4	4	100

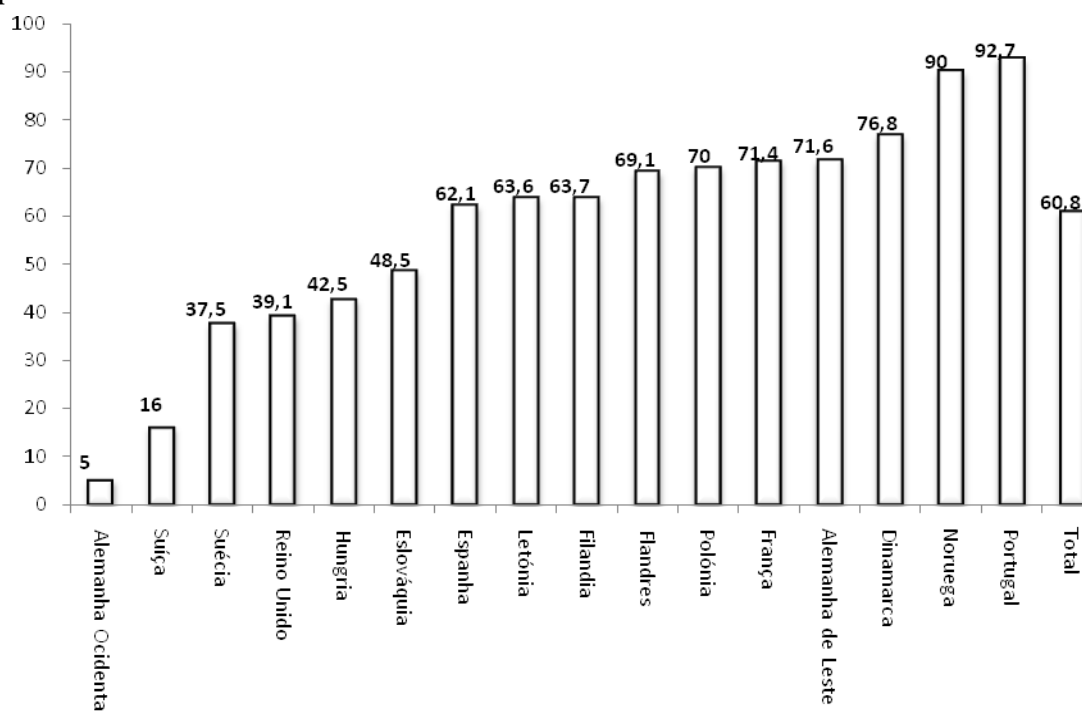
Fonte: Eurostat, European Labour Survey, 2003

Dados não disponíveis para Dinamarca, Irlanda e Suécia.

*dados não fiáveis.

No conjunto dos 25 países da União Europeia, apenas 45% dos casais com idades entre os 25 e os 49 anos trabalhavam ambos a tempo inteiro em 2003 (quadro 10). Em cerca de 19% dos casos, o homem trabalha a tempo inteiro e a mulher a tempo parcial e em quase 30% só o homem tem um emprego. Na comparação por países, pelo menos neste grupo etário, Portugal surge como o segundo país onde o modelo de duplo emprego a tempo inteiro é mais frequente, logo atrás da Eslovénia. De uma forma geral, Portugal aproxima-se dos países de leste e da Finlândia, distanciando-se, mais uma vez, do contexto sul europeu. Em Itália, Espanha e Grécia mais de 40% dos casais deste grupo etário seguem um modelo tradicional de organização do trabalho pago, em que apenas o homem trabalha e a mulher é doméstica.

Gráfico 16 - Casais de duplo emprego com idades entre os 18-65 anos e pelo menos 1 filho <6, por país



A força do modelo de duplo emprego conjugal é aliás comprovada e reforçada pelos dados de um inquérito realizado em 2002 (gráfico 16).¹² Se concentrarmos a análise nos casais com pelo menos um filho menor de 6 anos, período aliás de maior intensidade dos cuidados parentais, notamos claramente que Portugal passa a ocupar uma posição cimeira no que respeita a este modelo de divisão do trabalho profissional. Na verdade, nesta fase da vida, em muitos países reforçando a saída das mulheres do mercado de trabalho, são os casais portugueses aqueles que mais se pautam pelo duplo emprego do homem e da mulher. A contracorrente do que se passa em inúmeros contextos europeus, ter filhos em idade pré-escolar parece, no caso português, reforçar uma tendência já visível quando analisamos todos os casais, tenham ou não filhos pequenos.

As mudanças efectuadas ao nível da divisão do trabalho profissional têm tido considerável impacto nas formas de organização das relações de género e da vida familiar na sociedade portuguesa. A transição acentuada e rapidamente operada entre um modelo de ganha-pão masculino para um de duplo emprego a tempo inteiro não apagou, contudo, os traços da desigualdade entre homens e mulheres. O mercado de emprego continua a acolher as mulheres de modo diferenciado, geralmente mais precário, mal pago e menos qualificado. Por outro lado, no cenário da vida doméstica continuam, como veremos seguidamente, a ser as mulheres a estar mais sobrecarregadas com tarefas e cuidados. São elas quem, em muitos casos, assume um verdadeiro “duplo turno” de trabalho (Hochschild e Machung 1989).

¹² O inquérito *Família e Papéis de Género*, realizado em 2002 no âmbito do programa ISSP (*International Social Survey Programme*), foi levado a cabo em 34 países em todo o mundo, dos quais seleccionámos os países europeus discriminados no quadro acima. Mais informação metodológica disponível em: http://www.gesis.org/en/data_service/issp/data/2002_Family_III.htm.

3.2 O trabalho doméstico e os cuidados às crianças

Em Portugal, a realidade sexualmente diferenciada da família constitui uma flagrante evidência que, ao longo das últimas décadas, tem sobrevivido e convivido com as transformações do “lugar social das mulheres” (Infante, 1988, 1989; Nazareth, 1993; Torres e Silva, 1998; Perista, 2002; Torres, 2001; Torres *et al.*, 2004; Wall, 2005). É indubitável, como vimos, que a entrada massiva das mulheres em esferas tradicionalmente masculinas (nomeadamente, o sistema de ensino e o mercado de trabalho) constitui uma linha mestra das mudanças que, desde os anos 60 do século XX, começaram a atravessar a sociedade portuguesa, levando as mulheres para fora da família. Contudo, a progressiva “conquista” feminina da esfera pública não se tem reflectido nem em igualdade de oportunidades e recompensas, nem numa idêntica entrada dos homens no domínio privado. Aí, elas continuam a ter a primazia, apesar, é certo, de uma crescente participação masculina nos labores da produção doméstica e parental.

A verdade é que a sociedade portuguesa viu condensadas, em apenas três décadas, mutações que noutros lugares se fizeram em muito mais tempo. O ideal da esposa doméstica e do homem provedor cedeu, mas no interior do espaço doméstico as desigualdades não deixaram de marcar a vida dos casais. Nos anos oitenta do século XX predominava ainda a diferenciação entre tarefas femininas e masculinas no seio do casal. Um inquérito realizado pela *Direcção Geral da Família* em 1988 (Infante, 1989) mostrava que 73% dos homens participavam em algumas tarefas domésticas, mas fazendo maioritariamente trabalhos “masculinos” como reparações ou tratar das questões administrativas. A desigualdade na esfera doméstica resistia assim às profundas mudanças que haviam abalado a sociedade portuguesa. No final da década de noventa, a participação dos homens no trabalho doméstico tinha, contudo, aumentado, tendência que se mantém consistente na actualidade, renunciando novas mudanças nas vidas conjugais, ainda que na maioria das famílias seja ainda a mulher a arcar com a maior parte do trabalho dentro de casa. O inquérito aos usos do tempo realizado em 1999 (Perista, 2002) revelava que os homens fazem mais horas de trabalho pago (em média, os homens trabalham 9 horas e as mulheres 8), sendo, no entanto, as mulheres a assumir mais horas de trabalho não pago (em média mais duas horas e meia por dia). Assim, o dia de trabalho total das mulheres empregadas a tempo inteiro tende a ser mais longo do que o dos homens (em média as mulheres trabalham mais uma hora e meia). Vejamos, contudo, mais pormenorizadamente como se opera a divisão do trabalho doméstico nas famílias com filhos.

Dados de um inquérito igualmente realizado em 1999 a casais com filhos em idade escolar (cf. Wall, 2005) permitiram descobrir uma realidade múltipla onde convivem diferentes modelos de divisão do trabalho doméstico e dos cuidados com os filhos. Em traços gerais, a maioria das tarefas era realizada pela mulher, destacando-se, todavia, alguma participação masculina, como constatamos observando os resultados apresentados no quadros 12 e 13, em que surgem discriminadas as tarefas realizadas pelos vários membros da família. Na verdade, a resposta à pergunta de *quem é que faz sempre ou muitas vezes as seguintes tarefas* (respostas possíveis: mulher, homem, filhos, filhos, empregada, outros familiares residente, etc.) permitiu identificar, de forma alargada, todas as pessoas que fazem determinada tarefa sempre ou muitas vezes e, assim, calcular a percentagem de participação de cada pessoa, ou de cada grupo de pessoas, em cada uma das tarefas e dos cuidados prestados aos filhos que incluímos no

questionário realizado em 1999. Pretendíamos, desta forma, avaliar não só qual a percentagem de participação de cada cônjuge nas tarefas domésticas e nos cuidados às crianças, mas igualmente compreender que tarefas são habitualmente partilhadas pelo casal e por outros membros da família na vida doméstica.

Quadro 12 - Proporção de “trabalho” realizado sempre ou muitas vezes por cada pessoa/grupo de pessoas por tipo de tarefa actualmente (n=1776)

	Todas as tarefas	Ir às compras	Fazer as refeições	Tratar da loiça	Tratar da roupa	Limpar a casa	Fazer reparações	Tarefas Administrativas
Mulher	54,2	51,0	74,4	65,8	81,2	62,5	8,2	34,0
Cônjuge	17,9	3,8	0,8	1,8	—	0,4	79,8	41,1
Casal	14,4	39,4	14,0	9,9	1,6	7,6	5,2	22,5
Mulher e filhos/as	5,3	1,8	3,7	11,7	5,6	13,0	0,7	0,3
Cônjuge e filhos/as	0,5	0,5	0,2	—	—	—	2,9	0,3
Casal e filhos/as	1,5	1,7	1,1	3,0	0,5	2,6	0,1	0,6
Filhos/as	0,7	0,3	0,3	1,9	0,6	1,3	0,8	0,2
Empregada doméstica (sozinha ou sobretudo com a mulher)	3,3	0,2	2,2	2,4	7,5	9,5	1,1	0,1
Familiars residentes (sozinhos ou sobretudo com a mulher)	2,2	1,3	3,3	3,5	3,0	3,0	1,2	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Famílias no Portugal Contemporâneo, 1999

Quadro 13 - Proporção de “cuidados aos filhos” realizado sempre ou muitas vezes por cada pessoa/grupo de pessoas por tipo de cuidado actualmente (n=1776)

	Todas as tarefas	Ajudar os filhos nos trabalhos escolares	Levar os filhos à escola	Levar os filhos ao médico	Estar com os filhos na hora de deitar
Mulher	53,3	50,7	47,9	60,8	46,4
Cônjuge	10,3	16,1	23,8	3,9	3,3
Casal	34,0	27,7	25,0	35,0	49,0
Mulher e filhos/as	0,3	1,0	0,1	—	0,1
Cônjuge e filhos/as	0,0	0,2	0,3	—	—
Casal e filhos/as	0,1	0,2	0,1	—	0,1
Filhos/as	1,3	2,8	1,0	0,1	0,2
Empregada doméstica (sozinha ou sobretudo com a mulher)	0,1	0,5	0,5	—	—
Familiars residentes (sozinhos ou sobretudo com a mulher)	0,6	0,8	1,3	0,2	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Famílias no Portugal Contemporâneo, 1999

Nas famílias pesquisadas, notamos que grande parte das obrigações domésticas e para com os filhos recaem sobre as mulheres. Afinal, em média, a mulher realiza sozinha 54,2% das tarefas domésticas e uma proporção elevada de todas as tarefas, à excepção das pequenas reparações em casa e das tarefas administrativas. Esta percentagem aumenta para 71% quando contabilizamos apenas as 4 tarefas rotineiras e, se olharmos para cada uma destas tarefas isoladamente, verificamos que, no momento do inquérito, a mulher realiza sozinha 81,3% do trabalho da roupa, 74,3% das refeições, 65,8% das lavagens de loiça e 62,8% das limpezas da casa.

O marido ou companheiro faz sozinho, em média, 17,9% das tarefas domésticas, mas a sua participação só é elevada na realização das reparações (79,8%) e nas tarefas administrativas (41%). Aliás, se isolarmos as 4 tarefas rotineiras, o homem realiza sozinho apenas 0,8% do total destas tarefas. Em casal, porém, o que pode significar fazer as tarefas em conjunto ou à vez, o homem já está mais presente nas tarefas domésticas rotineiras: o casal faz, em média, 39,4% das compras, 14% das refeições, 9,9% da loiça e 7,5% das limpezas da casa. As compras, as refeições e a loiça parecem constituir, assim, os domínios em que uma participação conjunta, de ambos os membros do casal, emerge com mais frequência. Por último, uma outra parcela, bastante reduzida, de cerca de 12% do total das tarefas domésticas, é feita por outras pessoas ou outros agrupamentos de pessoas, revelando-se aqui, de forma bastante clara, a natureza diferenciada das participações adicionais. São, por um lado, os filhos e as filhas que se juntam à mãe ou ao casal para lavar a loiça, limpar a casa e tratar da roupa (mais as filhas que os filhos)¹³ e ao pai (sobretudo os filhos) para efectuar reparações na casa e, por outro lado, a empregada doméstica que intervém, sozinha ou em parceria com a mulher, para fazer as limpezas da casa e tratar da roupa. Os outros familiares co-residentes também aparecem na realização de várias tarefas.

Acrescentando a este retrato alguns dados sobre a divisão dos cuidados com os filhos, verifica-se que, ao contrário da imagem anterior marcada pelo trabalho feminino isolado, e por uma participação modesta do homem sozinho ou em casal, as tarefas à volta dos filhos estão esmagadoramente centradas sobre os dois membros do casal. Nos cuidados prestados às crianças em idade escolar, 98% das tarefas são realizadas por um dos cônjuges ou pelo casal. Este aumento da participação masculina nos cuidados prestados aos filhos é, de resto, uma tendência também identificada noutras pesquisas (André, 1993; Torres e Silva, 1998; Guerreiro, Torres e Lobo, 2009). A mulher só realiza metade de todas as tarefas e é aqui que o cônjuge sozinho e o casal colaboram mais: na ajuda nos trabalhos escolares, nas tarefas de levar as crianças à escola e de estar com os filhos na hora de deitar (sendo esta a tarefa que é mais realizada em conjunto pelos casais: 49%).

De qualquer forma, embora haja um acréscimo da participação masculina neste tipo de funções em comparação com as tarefas domésticas, continua a ser a mulher quem tem a seu cargo a maioria dos cuidados às crianças, manifestando-se, também nesta área da produção doméstica, as desigualdades de género geradas entre as mulheres e os seus maridos/companheiros. No entanto, maugrado as desigualdades conjugais no que toca à repartição do trabalho doméstico, maioritariamente assegurado pela mulher, algumas tarefas relacionadas com a casa e os filhos não deixam de marcar uma significativa

¹³ Ver Wall e Guerreiro (2005) e Almeida, André e Cunha 2005.

presença no conjunto das actividades afectas simultaneamente aos dois membros do casal.¹⁴

Quadro 14 - Formas de divisão do trabalho doméstico (n=1776)

	%
Trabalho feminino (sub-total)	59,2
Sobretudo a mulher	34,2
Alguma divisão segmentada entre os cônjuges	25,0
Conjunta (sub-total)	30,4
Alguma divisão conjugal das mesmas tarefas	17,0
Alguma divisão conjugal e com os filhos	13,4
Delegação (sub-total)	10,4
Mulher e empregada doméstica	7,3
Mulher e familiares residentes	3,1
Total	100,0

Fonte: Famílias no Portugal Contemporâneo, 1999

No interior deste cenário geral, pudemos, entretanto, descortinar alguns perfis diferenciados (quadro 14) (Wall e Guerreiro, 2005). Identificámos assim três grandes formatos de divisão conjugal do trabalho doméstico: O “trabalho feminino” (59,2%) que abarca situações em que a mulher faz sozinha a maior parte do trabalho doméstico; a “divisão conjunta” (30,4%) que diz respeito a situações em que existe alguma repartição das tarefas domésticas entre o casal; e a “delegação” (10,4%), referenciada, finalmente, a situações em que se faz recurso aos serviços pagos de uma empregada ou ainda, minoritariamente, a situações em algumas tarefas são realizadas por familiares residentes.

As organizações domésticas centradas no “trabalho feminino” contêm cerca de 60% dos casos, permitindo este resultado concluir sobre o predomínio de formas de divisão do trabalho doméstico que, em grande medida, se centram na mulher. Na verdade, a modalidade de realização das tarefas domésticas que inclui maior número de casos (34,2%) atribui apenas à mulher a maioria das tarefas domésticas (pelo menos 5 num total de 7), situação que traduz uma clara diferenciação de género no casal. Uma situação um pouco menos diferenciada reúne 25% de casos retratando agora uma forma “segmentada” de dividir no casal o trabalho doméstico, já que o homem tem a seu cargo algumas tarefas tradicionalmente “mais masculinas”. Devido a este carácter diferenciado, a enunciar competências e actividades distintas para cada membro do casal, considerámos este tipo de divisão como segmentada: cada um por si faz coisas diferentes, enunciando uma “oposição” entre feminino (mais rotineiro e interno à casa) e masculino (mais público).

¹⁴ Estes resultados concordam com os obtidos por Isabel André em 1991/92, através de um inquérito aplicado na Área Metropolitana de Lisboa. A participação das mulheres é quase sempre muito elevada, com excepção das compras e das reparações. A participação dos homens nas compras faz-se sobretudo em casal (46% contra os nossos 39,4%) e não isoladamente (4,6% contra os nossos 3,8%). Estas diferenças podem ser explicadas tendo em atenção os diferentes âmbitos geográficos de selecção da amostra.

De modo consideravelmente diferente, cerca de um terço de casos caracteriza-se, contrariamente, pelo maior vigor da “divisão conjugal” do trabalho doméstico. No primeiro caso, o casal faz sempre 3 ou mais tarefas domésticas conjuntamente (17,0%), no outro, toda a família nuclear participa, em alguma medida, nas lides domésticas (13,4%). Apesar dos pratos da balança penderem sempre para o lado feminino, pois a mulher marca quase sempre presença (ou faz tarefas sozinhas ou em conjunto com o cônjuge), o duo conjugal reparte, com ou sem a ajuda dos filhos, pelo menos uma tarefa “tradicionalmente menos masculina” (e normalmente também mais rotineira que as reparações ou as tarefas administrativas): o casal em conjunto trata da comida, da loiça, da roupa ou da limpeza da casa. Este tipo de situação é, sem dúvida, a que mais se define pela participação masculina, transformando, pela divisão conjunta, o casal em elemento central da dimensão instrumental da vida quotidiana.

Finalmente, as formas de “delegação”, abrangendo apenas cerca de um décimo dos casos, caracterizam-se pela presença de intervenientes alheios ao âmbito restrito do casal ou da família conjugal: a empregada doméstica que em 7,3% dos casos participa em 3 das tarefas domésticas (sem contar, lembre-se, com as reparações e as tarefas administrativas) e os familiares co-residentes que em 3,1% dos casos fazem o mesmo. No primeiro tipo temos uma estratégia de delegação de tarefas por recurso ao trabalho pago, no segundo tipo uma divisão doméstica assente na circulação do trabalho entre as mulheres da casa, organização característica de algumas famílias complexas. Quando estamos face a uma organização doméstica do trabalho fortemente estruturada pelo recurso aos serviços de uma empregada não residente, a participação tanto da mulher como do homem sofre sensíveis alterações, diminuindo a carga de trabalho afecta a cada um. O principal efeito da empregada é libertar a mulher da realização de algumas tarefas, não existindo assim um grande envolvimento masculino na azáfama doméstica. A intervenção de outros familiares co-residentes (sobretudo ascendentes femininos) nas lides domésticas constitui um quadro bastante particular, abrandando a carga de trabalho da mulher, entregando ao homem as chamadas tarefas mais masculinas e diminuindo significativamente a intervenção conjunta do casal na realização de tarefas. Enuncia-se, apesar de tudo, uma divisão feminina do trabalho – a mulher e a sua mãe, sogra, irmãs ou cunhadas – que liberta o homem de maiores afazeres, reduzindo a participação masculina.

Estes números globais dão conta de algumas tendências gerais. Por um lado, encontramos ainda uma maior afectação feminina às tarefas domésticas mais “rotineiras”, a par da predominância masculina sobretudo nas tarefas tradicionalmente associadas aos homens. A “sobrecarga feminina”, evidente na maioria das famílias, denota aliás a relativa escassez de outros apoios para a realização do trabalho doméstico. De facto, em termos gerais, a participação dos filhos e de outros familiares residentes (no caso dos agregados domésticos complexos), bem como o recurso ao trabalho doméstico pago (a empregada) configuram situações minoritárias e mais pequenos apoios do que uma divisão ou delegação sistemática de todas as tarefas. Reafirme-se que, em média, a mulher faz sozinha mais de metade das tarefas pesquisadas, marcando bem o seu território dentro do espaço doméstico. Por outro lado, contudo, é inegável que os homens têm vindo também a entrar na esfera doméstica à medida que certas tarefas domésticas e parentais se conjugalizam, ou seja, são partilhadas pelos dois membros do casal. É através da partilha conjugal que muitos homens encontram o seu lugar no quotidiano doméstico: nas compras, na cozinha, nos

cuidados aos filhos encontramos, afinal, um significativo número de homens que assumem o seu quinhão de responsabilidades domésticas e parentais.

Estes resultados mostram sobretudo que a desigualdade entre homens e mulheres resiste no espaço doméstico. Apesar de não negligenciável, pelo menos em parte significativa dos casos, a participação do homem nas lides da casa e nos cuidados aos filhos fica ainda longe de um cenário igualitário. Se, aliás, compararmos o número de horas que homens e mulheres dedicam às actividades domésticas em Portugal e noutros países europeus (quadro 15) verificamos que, no nosso país, grassa uma evidente desigualdade de género, apontando para a permanência de traços de género tradicionais, não obstante o elevado número de mulheres a trabalhar profissionalmente a tempo inteiro. Na verdade, segundo dados de um inquérito realizado em 2002¹⁵ (cf. Wall e Amâncio, 2007; Lyonnette, Crompton e Wall, 2007) a diferença entre o número de horas que homens e mulheres dedicam semanalmente às tarefas domésticas é muito elevada entre os casais portugueses. Trata-se aliás da diferença mais expressiva no conjunto de países descritos.

No entanto, a discrepância entre homens e mulheres possui algumas especificidades interessantes, que devem ser mencionadas. Numa primeira leitura, destaca-se, obviamente, a magnitude das diferenças de género. Porém, numa segunda leitura, verificamos que os homens portugueses não fazem menos do que os outros europeus. Pelo contrário, os portugueses fazem, em média, um número de horas semanais de trabalho doméstico bastante expressivo (7,69 horas), que os coloca, a par dos espanhóis, dos dinamarqueses e dos cidadãos de vários países do antigo bloco soviético, no grupo dos que mais se dedicam a actividades domésticas. A grande discrepância verificada prende-se, na verdade, com o elevadíssimo número de horas que as mulheres portuguesas passam a fazer tarefas domésticas. Veja-se que enquanto na França ou na Noruega as mulheres ocupam menos de 12 horas semanais a fazer tarefas domésticas, em Portugal este número ultrapassa as 20 horas por semana. De forma geral, são as mulheres portuguesas, as espanholas e as do leste europeu as que mais se dedicam ao trabalho da casa, evidenciando um padrão semelhante de dedicação feminina aos labores domésticos.

¹⁵ O inquérito *Família e Papéis de Género*, realizado em 2002 no âmbito do programa ISSP (*International Social Survey Programme*), foi levado a cabo em 34 países em todo o mundo, dos quais seleccionámos os países europeus discriminados no quadro acima. Mais informação metodológica disponível em: http://www.gesis.org/en/data_service/issp/data/2002_Family_III.htm.

Quadro 15 - Número de horas semanais dedicadas às tarefas domésticas em casais dos 18 aos 65 anos

	Homens	Mulheres	Diferença M-H
Eslováquia	11,09	17,82	6,73
Letónia	10,16	15,28	5,12
Hungria	9,98	20,48	10,5
Polónia	9,71	16,22	6,51
Espanha	8,39	18,44	10,05
Portugal	7,69	20,32	12,63
Dinamarca	7,66	12,09	4,43
Alemanha de Leste	7,31	14,64	7,33
Suécia	7,23	13,2	5,97
Grã-Bretanha	7,06	12,1	5,04
Suíça	6,72	14,09	7,37
Holanda	6,6	13,78	7,18
Irlanda do Norte	6,58	15,25	8,67
Alemanha Ocidental	6,5	16,62	10,12
Finlândia	6,45	12,24	5,79
França	5,49	11,31	5,82
Noruega	5,39	11,04	5,65

Fonte: Inquérito Família e Papéis de Género, ISSP 2002

Em certa medida, a desigualdade entre homens e mulheres é também construída por este “excesso” de trabalho doméstico feminino, que posiciona as portuguesas acima da média europeia e, por isso mesmo, à distância dos homens que, em Portugal, se encontram relativamente mais próximo da média – aliás, até um pouco acima – encontrada para outros países. Os equilíbrios de género na vida familiar, bem como a sua complexa dinâmica, tornam-se assim mais claros quando observados numa perspectiva comparativa. A interpretação dos dados portugueses sugere a permanência de uma associação feminina à esfera doméstica, onde a mulher continua a encontrar uma fonte de gratificação pessoal (Wall, 2005; Aboim, 2006), como sucedia tradicionalmente. Muito provavelmente, a permanência de um modelo normativo de feminilidade doméstica sobreviveu ao movimento de entrada das mulheres no mercado de trabalho, continuando a marcar a sociedade portuguesa actual e a estruturar as formas de divisão do trabalho na família.

3.3. A divisão do trabalho pago e não pago no casal: uma visão comparativa no contexto europeu

Os dados disponibilizados pelo *Inquérito Família e Papéis de Género* realizado em 2002 (cf. Wall e Amâncio, 2007; Aboim 2007 e 2009), permitiram ir um pouco mais longe na caracterização dos modelos de divisão conjugal do trabalho doméstico e profissional. Continuando a beneficiar da perspectiva comparativa, a divisão do trabalho nos casais dos 18 aos 65 anos pode ser observada através de dois indicadores-chave: a condição perante o trabalho pago dos dois membros do casal (ambos a tempo inteiro; o homem a tempo inteiro e a mulher a tempo parcial; apenas o homem a tempo inteiro)¹⁶ e o total de horas dedicadas semanalmente às tarefas domésticas (aproximadamente o mesmo número de horas, isto é, até uma hora a mais para cada parceiro; 2-6 horas a mais para a mulher; mais de 6 horas de tarefas feitas pela mulher).¹⁷ Através destes dois indicadores, foram identificadas cinco grandes formas de divisão conjugal do trabalho (quadro 16), primeiro para todos os casais da amostra e seguidamente apenas para aqueles a viverem com uma criança menor de 6 anos em casa.

O modelo de duplo emprego e divisão igualitária do trabalho doméstico (*o dual earner, dual carer model*), em que ambos os membros do casal trabalham a tempo inteiro e fazem o mesmo número de horas semanais de trabalho doméstico, aplica-se, de forma transversal, a uma minoria de casais em todos os países (apenas 17,7% no total dos países analisados e somente 10,7% em Portugal). Mesmo nos países escandinavos, habitualmente considerados mais igualitários (Pffau-Effinger, 2004), a proporção de casais igualitários é pouco expressiva. Na verdade, é bem mais comum encontrarmos modelos de duplo emprego em que as tarefas domésticas são sobretudo um encargo feminino, trate-se de uma desigualdade moderada (a mulher faz entre 2 a 6 horas mais) ou forte (a mulher faz pelo menos mais 7 horas de tarefas domésticas). O modelo de duplo emprego e desigualdade moderada é mais comum na Escandinávia, enquanto o modelo de desigualdade forte aparece destacado em Portugal e nos países pós-socialistas, particularmente na Hungria e na Eslováquia. Em Portugal, metade dos casais entrevistados enquadram-se neste perfil, proporção que aumenta significativamente entre os casais com pelo menos uma criança em idade pré-escolar. Portugal é, alias, o único deste conjunto de países em que o modelo de trabalho a tempo inteiro acompanhado por forte desigualdade doméstica cresce nesta fase do ciclo de vida familiar, sinalizando a sobrecarga de trabalho das mães por comparação com os pais de crianças pequenas. Em muitos países, incluindo os de leste, é, antes, o modelo de ganha-pão masculino que aumenta exponencialmente neste momento da vida familiar. Quando as mulheres não ficam em casa, notamos pelo menos o crescimento do modelo de tempo parcial feminino, como sucede no caso da Alemanha Ocidental, Grã-Bretanha, Suíça, Suécia e Finlândia. Apesar das diferenças que separam estes países entre si, a verdade é que a transição para a parentalidade parece promover o papel dos homens enquanto provedores da família por contraponto à maior domesticidade feminina.

¹⁶ A situação em que ambos os parceiros trabalhavam a tempo parcial aplicava-se a apenas 0.6 % dos casais inquiridos.

¹⁷ Os arranjos domésticos em que os homens fazem pelo menos mais duas horas de trabalho doméstico representavam apenas 2,9 % dos casais.

A comparação europeia dos modelos de divisão conjugal do trabalho revela a permanência de diferenças de género que, apesar de serem transversais aos vários países em análise, apontam para padrões particulares de desigualdade no espaço europeu. O modelo do trabalhador adulto a tempo inteiro que, por razões historicamente diversas, se desenvolveu quer em Portugal, quer nos países do antigo bloco de leste,¹⁸ não é necessariamente cúmplice de práticas conjugais mais igualitárias em matéria de divisão do trabalho doméstico. Pelo contrário, a persistência de esquemas de género tradicionalistas parece ser mais forte do que as mudanças operadas na esfera do trabalho pago, como parece suceder, até certo ponto, em Portugal. Neste contexto, se realmente queremos compreender as razões profundas da resistência de modelos de género tão desiguais, em que muitos homens se encontram apartados de uma verdadeira partilha doméstica, teremos assim também de investigar o plano das normas e dos papéis que idealmente se atribuem a homens e a mulheres.

¹⁸ Nos países pós-socialistas, a promoção de medidas estatais de provisão de serviços públicos de guarda das crianças não resultou num decréscimo acentuado da sobrecarga das mulheres com as responsabilidades domésticas e familiares. A equidade de género era vista como estando mais dependente do acesso das mulheres ao mercado de trabalho (Tarifa, 2001). Assim, como tem sido apontado por alguns autores, a falta de medidas públicas de conciliação entre trabalho e família permitiu a permanência de desigualdades de género. Sobre o caso português, ver a segunda parte deste relatório.

Quadro 16

Padrões de divisão do trabalho em casais dos 18 aos 65 anos, por país (%)

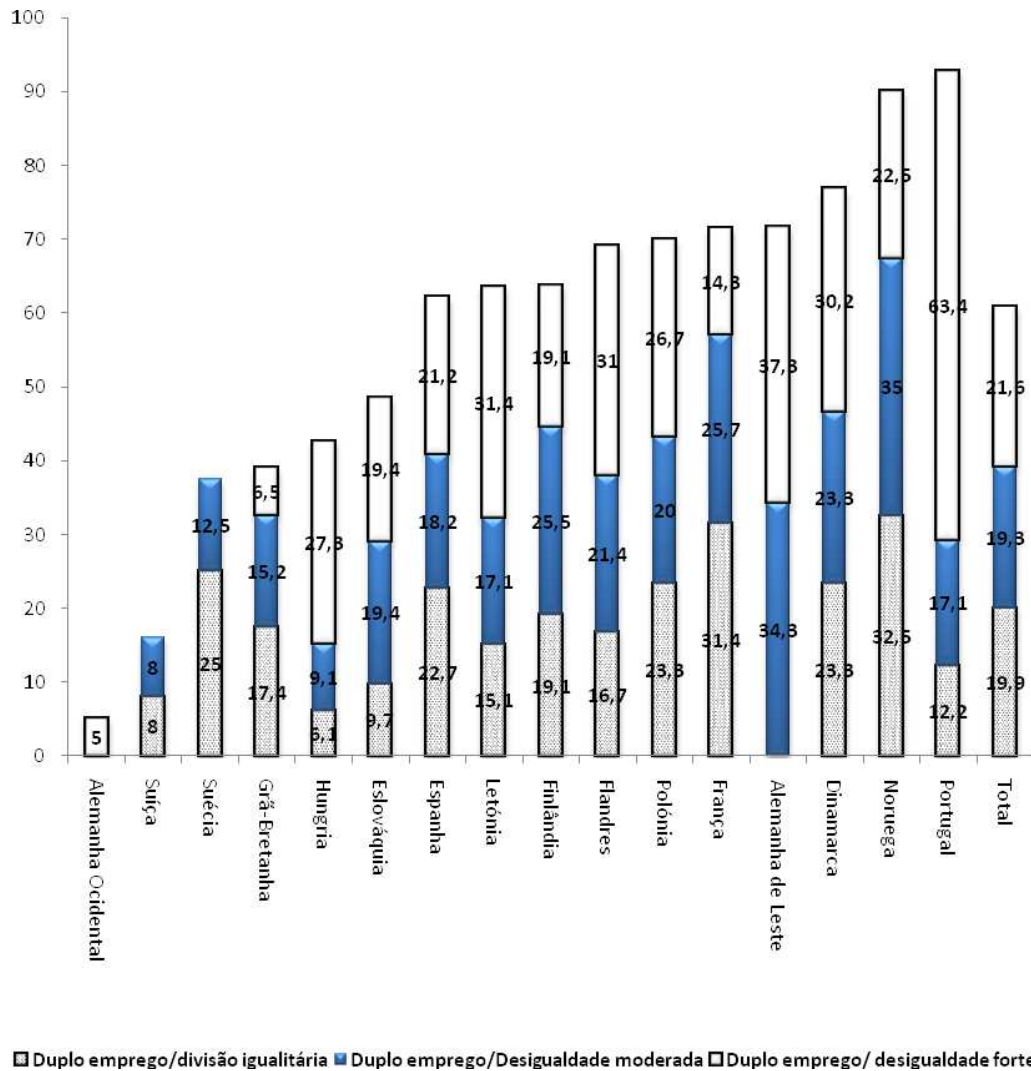
	Todos os casais						Casais com pelo menos uma criança < 6 anos					
	Duplo emprego/divisão igualitária	Duplo emprego/Desigualdade moderada	Duplo emprego/Desigualdade forte	Tempo parcial da mulher/Desigualdade	Ganha-pão masculino	Total	Duplo emprego/divisão igualitária	Duplo emprego/Desigualdade moderada	Duplo emprego/Desigualdade forte	Tempo parcial da mulher/Desigualdade	Ganha-pão masculino	Total
Portugal	10,7	15,3	49,8	7,4	16,8	100,0	12,2	17,1	63,4	4,9	2,4	100,0
Alemanha Ocidental	7,6	9,3	15,6	33,5	34,0	100,0	0,0	0,0	5,0	25,0	70,0	100,0
Alemanha de Leste	11,7	27,5	26,7	19,1	15,0	100,0	0,0	34,3	37,3	0,0	30,3	100,0
Grã-Bretanha	21,4	19,2	15,1	34,2	10,1	100,0	17,4	15,2	6,5	26,1	34,8	100,0
Suíça	4,5	7,7	11,6	56,0	20,2	100,0	8,0	8,0	0,0	48,0	36,0	100,0
Flandres	13,6	13,9	21,5	37,5	13,5	100,0	16,7	21,4	31,0	26,2	4,8	100,0
Suécia	18,4	19,2	16,1	37,6	8,7	100,0	25,0	12,5	0,0	37,5	25,0	100,0
Noruega	20,0	28,6	26,5	23,1	1,8	100,0	32,5	35,0	22,5	5,0	5,0	100,0
Dinamarca	23,5	25,5	28,7	17,8	4,5	100,0	23,3	23,3	30,2	18,6	4,7	100,0
Finlândia	24,5	27,6	25,6	13,7	8,6	100,0	19,1	25,5	19,1	8,5	27,7	100,0
França	19,7	22,0	20,1	30,0	8,2	100,0	31,4	25,7	14,3	15,7	12,9	100,0
Espanha	17,0	13,0	26,5	15,6	27,9	100,0	22,7	18,2	21,2	9,1	28,8	100,0
Letónia	22,6	17,5	32,4	13,7	13,8	100,0	15,1	17,1	31,4	16,1	20,1	100,0
Eslováquia	11,5	20,5	48,2	7,4	12,4	100,0	9,7	19,4	19,4	6,5	45,2	100,0
Hungria	13,1	12,6	48,4	6,5	19,4	100,0	6,1	9,1	27,3	18,2	39,4	100,0
Polónia	23,4	18,9	33,5	6,7	17,5	100,0	23,3	20,0	26,7	23,3	6,7	100,0
Total	17,5	19,2	27,1	22,8	13,4	100,0	19,9	19,3	21,6	17,0	22,2	100,0

Coefficiente de contingência – todos os casais: 0,42; p< 0,000; casais com pelo menos uma criança <6 anos: 0,50; p <0,000

Fonte: Inquérito Família e Papéis de Género, ISSP 2002

Gráfico 17

Padrões de divisão do trabalho pago e não pago em casais em que ambos os membros do casal estão empregados. Casais dos 18 aos 65 anos com pelo menos um filho <6 anos, por país



Parte II - Desenvolvimentos das políticas de família em Portugal em 2004-2009

Karin Wall e Mafalda Leitão¹⁹

Na segunda parte deste relatório pretende-se fazer uma compilação dos desenvolvimentos mais relevantes das políticas de família em Portugal nos últimos cinco anos. Por políticas de família entendemos o “conjunto de acções governamentais dirigidas às famílias, isto é, tudo o que os governos fazem para regular e para apoiar a vida familiar” como seja “legislação, resoluções, subsídios e programas concebidos para atingir determinados fins para os indivíduos nos seus papéis familiares ou para o núcleo familiar no seu conjunto”.²⁰

Assim, o objectivo é listar e compilar as principais políticas de família implementadas no período compreendido entre 2004 e 2009, de modo a constituir uma base de informação actualizada que permita monitorizar a sua evolução. Seleccionámos quatro principais secções de análise: *benefícios financeiros das famílias; reconciliação entre a vida profissional e a vida familiar; regulamentação do casamento e das relações familiares; programas governamentais e actores*. Procura-se, sempre que possível, acrescentar à descrição uma breve referência sobre as principais discussões, contextos e actores que enquadram a concepção e implementação das políticas nas áreas mencionadas.

A apresentação é feita para dois intervalos de tempo - 2004 e 2006 e 2007 e 2009 - divisão que não obedece a nenhum critério em especial, mas, apenas, ao facto de se pretender aproveitar e incluir neste relatório todo um trabalho de pesquisa já iniciado anteriormente para o período 2004-2006.²¹

¹⁹ Instituto de Ciências Sociais, Email: karin.wall@ics.ul.pt; mafalda.leitao@ics.ul.pt

²⁰ Wall, K., “A intervenção do Estado: políticas públicas e de família”. In Almeida, Ana Nunes de (coord.), *História da Vida Privada em Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, Volume IV, Cap.11 (no prelo).

²¹ Para consultar os relatórios anteriores ver site do OFAP-Observatório das Famílias e Políticas de Família: www.observatoriofamilias.ics.ul.pt

1. Breve caracterização de conjuntura e dos principais debates

2004-2006

Para além das dificuldades económicas, 2004 e o início de 2005 foram anos de instabilidade política em Portugal. Na sequência da eleição do primeiro-ministro português Durão Barroso para Presidente da União Europeia, um novo primeiro-ministro Pedro Santana Lopes, apresentado pela mesma coligação PSD-CDS/PP, tomou posse em Julho de 2004. Num contexto de recessão e ineficácia económica, o governo foi demitido em Dezembro desse ano pelo Presidente da República Jorge Sampaio, tendo o partido socialista - principal partido da oposição - ganho, com maioria absoluta, as eleições antecipadas realizadas em Fevereiro de 2005. O novo governo, presidido por José Sócrates, tomou posse em 12 de Março desse mesmo ano.

Portugal manteve uma situação económica difícil entre 2004 e 2006. Apesar de um ligeiro crescimento do PIB (-1.1 em 2003, 1.1 em 2004, 0.3 em 2005 e 1.2 em 2006)²² e da perspectiva optimista do governador do Banco de Portugal sobre o crescimento gradual da economia portuguesa prevendo um crescimento de 1.8 em 2007 e de 2.1 em 2008²³, a inflação aumentou ligeiramente em 2006 (3.1) comparativamente a 2004 (2.4) e 2005 (2.3), aproximando-se do valor de 2003 (3.3). Por outro lado, a taxa de desemprego continuou a aumentar (6.3 em 2003, 6.7 em 2004, 7.6 em 2005 e 7.5 em 2006) tendo atingido no último trimestre de 2005 o valor mais elevado (8.0)²⁴, sendo em cerca de 50 por cento desemprego de longa duração.²⁵ Não obstante a taxa de desemprego ser mais elevada entre as mulheres, as taxas de actividade feminina continuam elevadas e com tendência de crescimento.²⁶ Em 2006, a taxa de actividade feminina (15 e mais anos) situava-se nos 47.7% e a masculina em 58.2%, sendo a taxa de actividade total 52.8%. Se considerarmos o escalão etário 15-64 anos, a taxa de actividade feminina é de 68.4%, a dos homens 79.5% e a total 73.6%.²⁷ Numa análise por escalões etários, a taxa de actividade feminina situa-se em: 86.6% (25-34 anos), 84.7% (35-44 anos) e 61.7% (45-64 anos). O endividamento dos particulares em relação ao rendimento disponível continua a aumentar tendo ultrapassado os 100% em 2003 e atingido 117% em 2005.²⁸ As baixas taxas de juro, antes estabilizadas, registaram uma tendência de subida (a primeira ocorreu em Dezembro de 2005) atingindo, em Fevereiro de 2006, o nível mais alto nestes 3 anos²⁹, o que veio agravar a vida das famílias com empréstimos bancários para aquisição de

²² Banco de Portugal, Indicadores de Conjuntura 03/2006 e 12/2006; INE: Síntese Económica de Conjuntura, Dezembro de 2006.

²³ Diário Económico.com 09/01/2007

²⁴ De acordo com os "Indicadores Sociais 2005" INE, 22 de Dezembro de 2006, a taxa de desemprego é mais elevada nas mulheres (8.7 contra 6.7 nos homens), no grupo etário mais jovem 15-25 anos (16,1%) e no Alentejo (9,1%).

²⁵ Banco de Portugal, Indicadores de Conjuntura 03/2006 e 12/2006; INE: Síntese Económica de Conjuntura, Dezembro de 2006.

²⁶ Segundo dados do INE disponíveis no site da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, (www.cite.gov.pt) a taxa de actividade feminina registou um crescimento de 4,3% entre 1995 e 2004 comparativamente a um aumento de 2,7% da taxa de actividade dos homens no mesmo período.

²⁷ Fonte: INE, Estatísticas do Emprego: taxa de actividade por sexo, grupo etário e nível de escolaridade, resumo anual 1998-2006.

²⁸ "Indicadores Sociais 2005", INE. Ver também notícia publicada no "Diário de Notícias" em 23 de Novembro de 2004: segundo a DECO – Associação de Defesa dos Consumidores - o número de famílias a pedir auxílio em 2004 devido a situações de sobre endividamento quase quadruplicou em quatro anos.

²⁹ Segundo o suplemento Economia do "Diário de Notícias", de 1 de Fevereiro de 2006.

habitação. Por outro lado, o aumento do preço dos combustíveis em cerca de 50% desde a sua liberalização a 1 de Janeiro de 2004,³⁰ bem como o aumento do IVA (aprovado em Junho de 2005) de 19% para 21%, são outros factores que afectaram o quotidiano das famílias.³¹

Continuam a existir bolsas de pobreza muito acentuadas em Portugal. Em 2004, a taxa de pobreza situava-se em 27%, quando medida antes das transferências sociais, e em 21% após as transferências.³² De acordo com um relatório da UNICEF³³ existiam, em Portugal, 320 248 crianças pobres. Portugal aparece em 6º lugar na lista dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) que têm uma maior proporção de crianças pobres (15,6% da faixa etária com menos de 18 anos). Os idosos são outro grupo vulnerável a situações de isolamento e pobreza. Dados de 2005 apontavam para cerca de 300 mil idosos a viver com uma pensão de valor inferior a 300 euros mensais.³⁴

O ano 2006 foi particularmente caracterizado pelos debates em torno da problemática da sustentabilidade financeira da Segurança Social num futuro próximo.³⁵ O envelhecimento da população, o adiamento da maternidade e declínio da natalidade, o crescimento das pensões a um ritmo superior ao das contribuições e a situação económica e social do país conduziram a que o novo Governo desse prioridade a um processo de reestruturação da Segurança Social que teve como primeiro alvo a flexibilização da idade da reforma e a introdução de uma nova forma de cálculo das respectivas pensões, esta última a entrar em vigor a partir de Janeiro de 2007.

A par dos problemas económicos do país, vários problemas sociais dominaram o debate nos últimos três anos. Sobretudo em 2004, mas também em 2005 e 2006, o aborto ilegal foi uma referência nesse debate pelos julgamentos que ocorreram em Portugal durante este período e que sentaram no banco dos réus mulheres com grande fragilidade de recursos³⁶, de que é exemplo o título de um artigo de jornal: *“pobre, negra, 17 anos, suburbana”*.³⁷ A imprensa falou em mais de 2000 mulheres internadas nos últimos dez anos, em Portugal, por terem realizado abortos clandestinos, assinalando também o aumento do aborto legal.³⁸ Em Outubro de 2004 o Parlamento decidiu encomendar um estudo sobre a realidade do aborto legal e ilegal em Portugal. É um projecto que já se vinha arrastando desde 2002,

³⁰ De acordo com o suplemento *economia* do “Diário de Notícias”, em 15 de Maio de 2006, a gasolina de 95 octanas e o gasóleo aumentaram, respectivamente, 41,8% e 55,6% desde o início da liberalização dos combustíveis a 1 de Janeiro de 2004.

³¹ Este aumento do IVA foi apresentado como uma medida excepcional de consolidação orçamental, especificamente dirigida à sustentabilidade dos sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, para onde será dirigida parte da receita fiscal daí decorrente.

³² INE, Anuário Estatístico de 2005.

³³ UNICEF, *Child Poverty in Rich Countries 2005*, Innocenti Research Centre, Report Card N.º 6, 2005, pp.4. Dados publicados no DN de 2 de Março de 2005 e também disponíveis no Relatório para a Inclusão, 2ª Jornada, Crianças em Risco e Violência Doméstica, Presidência da República, Julho de 2006, pp.7

³⁴ “Diário de Notícias”, 17 de Janeiro de 2005

³⁵ Recordar-se a afirmação do Ministro das Finanças, num programa televisivo da RTP1 “Prós e Contras”, em 10 de Janeiro de 2006, de que dentro de 10 anos o Estado não teria dinheiro para pagar reformas.

³⁶ Por outro lado, aquele que é conhecido por “barco do aborto” veio acentuar ainda mais aquela discussão. A tentativa de entrar em mar português foi negada pelo então Ministro da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, decisão de grande polémica que levou ao confronto entre Governo e Presidente da República

³⁷ O caso de um julgamento de aborto ilegal em Lisboa noticiado pelo “Diário de Notícias” de 2 de Novembro de 2004

³⁸ Notícia feita com base nos dados da Direcção Geral de Saúde: entre 1993 e 2003 deram entrada nos hospitais 2073 mulheres que optaram pela interrupção voluntária da gravidez de modo ilegal, “Diário de Notícias” de 15 de Setembro de 2004.

mas que voltou a não se concretizar devido à dissolução do Parlamento em Dezembro de 2004. Dada a promessa do novo governo socialista em realizar um segundo referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez e, considerando o elevado custo daquele estudo,³⁹ o novo Presidente da Assembleia da República - Jaime Gama – pediu uma reapreciação da necessidade de o fazer. É em 19 de Outubro de 2006 que o Parlamento aprova a realização de um referendo sobre a Interrupção Voluntária da Gravidez e que o Presidente da República agenda para o dia 11 de Fevereiro de 2007. Entretanto, em Dezembro de 2006, a Associação para o Planeamento da Família (APF) apresentou os resultados de um “Estudo Base sobre as Práticas de Aborto em Portugal” (ver ponto 3.2).

Um outro tema que esteve em destaque durante estes anos (2004-2006) foi o do abuso sexual e maus-tratos a menores.⁴⁰ Não só aquele que é conhecido como Caso Casa Pia⁴¹ implicando o julgamento de sete arguidos por pedofilia, alguns dos quais figuras públicas, mas, também, outras situações de negligência, maus-tratos e abusos sexuais ocorridos no seio das famílias (alguns chegando mesmo a provocar a morte das crianças) que têm chocado a opinião pública.⁴² Estas notícias vieram agravar o já existente debate sobre o modelo de protecção de crianças e jovens em risco em vigor desde 2001, concretizado nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens criadas em 1991 e reformuladas em 1999. Em Novembro de 2004, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público fazia um alerta afirmando que as crianças e jovens estariam pouco protegidos em Portugal. As críticas sobre a actuação das Comissões Locais de Protecção de Crianças e Jovens assinalavam a falta de fiscalização pelo Ministério Público, a má coordenação da Comissão Nacional, a carência de técnicos e a necessidade da sua formação em áreas especializadas.⁴³ Por sua vez, do lado das Comissões há alguns alertas sobre a falta de colaboração que as mesmas sentem por parte de entidades como a Segurança Social, os centros de saúde, os hospitais ou as autarquias, para além do número excessivo de casos que cada técnico tem que acompanhar.⁴⁴ A inexistência de uma base de dados que cruze a informação de hospitais, de escolas e de outras instituições sobre crianças em situações de risco é uma outra lacuna

³⁹ O último orçamento correspondia a 400 mil euros de acordo com o caderno de encargos elaborado pelo ISEG.

⁴⁰ Não só nos últimos três anos mas, eventualmente, com maior visibilidade social através dos meios de comunicação. De acordo com um relatório da UNICEF - A League table of Child Maltreatment Deaths in Rich Countries, Innocenti Report Cards, 5, September 2003 - em Portugal, no México e nos EUA as mortes de crianças causadas por maus tratos têm uma incidência 10 a 15 vezes maior do que a média dos países com maiores ocorrências. Destaca-se também o estudo encomendado pela Presidência da Assembleia da República em 1994 sobre maus-tratos às crianças em Portugal: Almeida, Ana Nunes de; Isabel Margarida André; Helena Nunes de Almeida (2001) Famílias e maus-tratos às crianças em Portugal - relatório final. Lisboa, Assembleia da República.

⁴¹ Cujos julgamentos, por pedofilia, decorreram até 2010, encerrando com a condenação de seis dos sete arguidos

⁴² De acordo com uma reportagem da revista Visão, de 28 de Dezembro de 2006, entre 2003 e 2006 morreram 8 crianças vítimas de violência por parte de familiares ou vizinhos. Ainda na mesma reportagem é referenciado um estudo da APAV, de Dezembro de 2005, de acordo com o qual em cada dois dias uma criança portuguesa é vítima de maus tratos. A APAV divulgou que só no primeiro trimestre de 2006 perto de 100 crianças foram vítimas de maus tratos (psíquicos e/ou físicos) na maioria por parte dos próprios pais. Ver também os resultados de um estudo feito pela Inspeção Geral de Saúde, concluído em 2005, sobre o “Atendimento e Encaminhamento, nos Estabelecimentos e Serviços do Sistema Nacional de Saúde, das Crianças em Risco” entre 2002 e 2004. De acordo com o inquérito preenchido por 56 hospitais e 29 centros de saúde, o Sistema Nacional de Saúde atendeu, naqueles 3 anos, uma média de 6 crianças/jovens por dia em situação de risco social, sendo que em 2003 e 2004 há uma subida significativa do número de crianças/jovens nessa situação comparativamente a 2002. O relatório está disponível em www.portaldasaude.pt. Não obstante estes estudos, não existe, contudo, uma base de dados que cruze informações de várias entidades sobre crianças maltratadas, um instrumento que permite caracterizar e prevenir estas negligências.

⁴³ Diário de Notícias, 2 de Novembro de 2004. O próprio Procurador-geral da República defendeu, em entrevista à rádio TSF, a sua reorganização por considerar que “funcionam mal”. (Diário de Notícias, 2 de Junho de 2005).

⁴⁴ Ver queixas da Presidente da Comissão de Protecção de Menores de Lisboa Ocidental e da Presidente da Comissão de Protecção de Menores do Porto Ocidental sobre a recusa por parte dos hospitais em enviarem informações sobre crianças sinalizadas, bem como a inacessibilidade ao registo criminal das crianças e progenitores (DN de 25 Janeiro, pp.16). Ver também queixas sobre excesso de trabalho dos técnicos que chegam a acompanhar em permanência 200 famílias (DN, de 6 de Fevereiro de 2006, pp.2-3).

que vem dificultar a detecção e a intervenção atempada sobre esses casos.⁴⁵ Em Setembro de 2005, tomou posse um novo Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em risco – o Juiz Armando Leandro. Aumenta, entretanto, o orçamento atribuído às Comissões e é anunciada a admissão de novos técnicos de modo a reforçar o poder das comissões locais. A par desse reforço, o novo governo referiu a necessidade de aumentar, também, a responsabilidade do Ministério Público nos casos que envolvem crianças vítimas de negligência.⁴⁶ A opção pelo regresso destas crianças à família biológica tem sido alvo de alguma polémica na medida em que, sendo os laços biológicos privilegiados nas decisões tomadas pelos juízes, se tem verificado, em inúmeros casos, a reabertura de processos por repetição das negligências.⁴⁷ Em 2005 as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens instauraram cerca de 15.051 novos processos de acompanhamento de menores, sendo 34% por negligência, 18% por abandono escolar, 17% por maus-tratos físicos e psicológicos e 13% por exposição a modelos de comportamento desviante.⁴⁸

A violência doméstica tem, em Portugal, uma visibilidade social cada vez maior apelando à existência de estratégias de intervenção nesse âmbito. Assinalam-se as conclusões de um estudo nacional sobre “violência nas relações amorosas: comportamentos e atitudes nos jovens”, realizado pela Universidade do Minho, e que veio alertar para o facto de a violência nas relações íntimas não ser exclusiva do casamento e ter já início nas relações de namoro.⁴⁹ Uma outra pesquisa sobre a mesma temática e feita pela mesma universidade, vem revelar que a violência doméstica atinge uma em cada quatro famílias em Portugal, sendo a violência psicológica a mais frequente. É, ainda, referido que os homens são quem mais exerce violência conjugal e as mulheres quem mais bate nas crianças. Nesse estudo afirma-se, ainda, que a violência doméstica atinge todas as classes sociais “mas dispara nas famílias pobres.”⁵⁰ Por outro lado, o Relatório de 2005 da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima vem afirmar que, da totalidade dos crimes aí reportados, 89% são de violência doméstica, 88% das vítimas são mulheres, 89% dos autores são homens.⁵¹

Outra temática em destaque são as elevadas taxas de abandono e insucesso escolar que persistem em Portugal, ou seja, as elevadas diferenças entre o número de alunos

⁴⁵ De acordo com Ana Nunes de Almeida, coordenadora do estudo “Famílias e Maus-Tratos às Crianças em Portugal”, Relatório Final, Presidência da República, 2001, em declaração ao DN em 3/11/2005 “A cultura de resguardo (...) beneficia o agressor e não as crianças.” No entanto, a criação de uma base de dados sobre as crianças em risco era uma das propostas eleitorais do actual governo que pode ser consultada no programa do governo em www.portal.gov.pt

⁴⁶ De acordo com Alberto Costa, Ministro da Justiça, “deve sublinhar-se e ampliar-se o papel do Ministério Público como detentor de responsabilidade nesta matéria enquanto protector de menores”, DN, 2 de Junho de 2005.

⁴⁷ De acordo com a Síntese do Relatório de Actividades 2005, pp.12: 1038 processos foram reabertos em 2004 comparativamente a uma média de 800 nos anos 2001, 2002, 2003 e 2005.

⁴⁸ Ver Síntese do Relatório de Actividades 2005 disponível no site www.cnpcjr.pt nomeadamente a evolução do nº de processos instaurados (9083 em 2001, 9445 em 2002, 12719 em 2003, 11991 em 2004 e 15051 em 2005); o apoio em meio natural de vida é a medida maioritariamente aplicada pelas CPCJ (acima dos 80%), cerca de 8% processos dão origem a institucionalização sendo na ordem dos 2% aqueles que são encaminhados para acolhimento familiar; cerca de 28% das crianças e jovens com processos instaurados, entre 2003 e 2005, tinham entre os 0 e os 5 anos de idade; o tipo predominante de família com quem vivem as crianças e jovens acompanhados pelas CPCJ é a família nuclear com filhos (47% em 2005), a família monoparental feminina tem 22% dos casos e a família reconstruída 10%.

⁴⁹ DN, 14 de Novembro de 2005.

⁵⁰ Jornal Público, 24 de Fevereiro de 2005.

⁵¹ Roteiro para a Inclusão, 1ª Jornada – Regiões Periféricas, Envelhecimento e Exclusão, 29 e 30 de Maio de 2006, Presidência da República, pp.10.

matriculados e o número de alunos com sucesso escolar. A percentagem de jovens entre os 20 e 24 anos de idade que, em 2004, concluíram, pelo menos, o ensino secundário completo (até ao 12º ano) foi apenas de 49%, enquanto a média da UE 25 foi de 76,7%.⁵² As taxas de abandono escolar precoce situam-se na ordem dos 38,6% (46,7% homens e 30,1% mulheres).⁵³

Para além destas temáticas, há ainda a referir o encerramento de maternidades em algumas cidades do país⁵⁴, fenómeno polémico que motivou fortes protestos da parte das respectivas populações que, associando-se em movimentos cívicos, e juntamente com os seus autarcas, tentaram suspender o processo de encerramento das maternidades solicitando providências cautelares ao tribunal. A decisão de encerramento estava suportada por um Relatório de Organização Perinatal Nacional sobre as condições de segurança dos nascimentos nos hospitais públicos, apresentado pela Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal em Março de 2006.

Em 22 de Janeiro de 2006 é eleito um novo Presidente da República Aníbal Cavaco Silva. O seu primeiro discurso oficial, após a tomada de posse em Março de 2006, é inteiramente dedicado ao diagnóstico social do país.⁵⁵ Cavaco Silva situa Portugal como o país que tem a maior desigualdade na distribuição de rendimentos dentro da União Europeia, enfatiza a pobreza e as desigualdades sociais que persistem em 32 anos de democracia “*num Portugal a duas velocidades*” e propõe um compromisso para a inclusão social referenciando o PNAI 2006-2008 como uma oportunidade de mobilização geral nesse sentido.⁵⁶

2007-2009

Tal como atrás referido, na sequência das eleições legislativas realizadas em Fevereiro de 2005, um novo Governo PS, presidido por José Sócrates, toma posse em Março de 2005, iniciando-se um período de maior estabilidade política a nível governamental dado tratar-se de um governo maioritário. Em 23 de Setembro de 2009, realizam-se novas eleições legislativas que dão vitória ao mesmo partido, todavia sem maioria absoluta, que mantém o mesmo primeiro-ministro e a maior parte dos ministros do anterior governo. É durante a primeira legislatura, entre 2005 e 2009, que o PS, usufruindo de uma maioria no Parlamento, procede a alterações importantes de algumas leis que regulam e apoiam a vida familiar em Portugal, aliás, com o acordo de outros partidos como sejam o Partido Comunista o partido Os Verdes e o “Bloco de Esquerda”. Trata-se de uma mudança

⁵² INE, Anuário Estatístico 2004, pp. 92.

⁵³ Ver www.cite.gov.pt (bases de dados sobre género que têm como fonte dados do INE) A taxa de saída precoce consiste no total de indivíduos, no momento censitário, com 18-24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar a escola, por cada 100 indivíduos do mesmo grupo etário.

⁵⁴ De acordo com o Despacho n.º 7495/2006 (2ª Série) até 30 de Julho deveriam ter sido encerrados os blocos de partos do Hospital de Elvas, Hospital de Barcelos, Hospital de Santo Tirso e do Hospital de Oliveira de Azeméis.

⁵⁵ O discurso foi proferido na Assembleia da República na comemoração do trigésimo segundo aniversário do 25 de Abril de 2006. A versão integral pode ser consultada no site oficial da Presidência da República Portuguesa: www.presidencia.pt

⁵⁶ É nesse sentido que inicia a sua presidência percorrendo o país em jornadas designadas como *Roteiro para a Inclusão*. A 1ª Jornada realizada em Maio de 2006, foi dedicada às regiões periféricas, ao envelhecimento e à exclusão; 2ª Jornada: Crianças em Risco e Violência Doméstica em Julho de 2006; 3ª Jornada: Voluntariado e Exclusão Social em Meio Urbano, Outubro de 2006; 4ª Jornada: Inclusão das Pessoas com Deficiência, Dezembro de 2006.

significativa a nível de legislação cuja discussão, aprovação e promulgação envolveu amplo debate e polémica entre diversos actores da vida política partidária e da sociedade civil, incluindo a Igreja Católica portuguesa. Não menos importantes, são as mudanças no plano dos princípios e dos valores de *família*, com efeitos nas actuais e futuras gerações em Portugal. Referimo-nos à despenalização, em 2007, da interrupção voluntária da gravidez até às 10 semanas de gestação por opção da mulher (ver ponto 3.2); referimo-nos, igualmente, à alteração da lei do divórcio, em 2008, que remove da lei o conceito de “culpa” e de “divórcio litigioso” substituídos pela nova expressão “divórcio sem consentimento de um dos cônjuges”, promovendo, ao mesmo tempo, uma maior flexibilização dos tempos e fundamentos que permitem o acesso ao divórcio e instituindo, “por defeito”, o “*exercício em comum das responsabilidades parentais relativas a questões de particular importância na vida dos filhos*” (ver ponto 3.3); referimo-nos, ainda, à alteração da lei das uniões de facto, em 2009, que têm vindo progressivamente a ganhar mais direitos por referência e aproximação aos casados de facto (neste caso, tratou-se de reforçar os direitos do cônjuge sobrevivente à residência e às pensões em caso de sobrevivência) (ver ponto 3.4); referimo-nos, por fim, à proposta de legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo, em 2009 (ver ponto 3.5). Estas duas últimas alterações ocorreram já na segunda legislatura do governo socialista, mas foram objecto de grande discussão durante a campanha eleitoral (aliás, a primeira versão da lei das uniões de facto, aprovada na globalidade pelo Parlamento, foi vetada pelo Presidente da República em Agosto de 2009, antes das eleições de Setembro). Assim, curiosamente, a par de outros temas, como a situação económica do país, a *família* foi um dos temas centrais daquela campanha eleitoral, tendo sido alvo de diversas apropriações nos vários discursos políticos. Por exemplo, Manuela Ferreira Leite, líder e principal candidata a primeira-ministra pelo principal partido da oposição, Partido Social Democrata (PSD), veio publicamente reforçar a sua posição contra a equiparação entre os casamentos e as relações de pessoas de sexos diferentes e as uniões homossexuais para efeitos fiscais e outro tipo de regalias.^{57 58}

Entre actores mais “progressistas” e outros mais “conservadores” no que respeita aos modelos de família e às relações conjugais, os programas eleitorais dos vários partidos avançavam com diversas propostas no âmbito das políticas de família, mas também das políticas sociais. A título de exemplo, podemos referir que o programa eleitoral do PSD -

⁵⁷ A propósito deste debate transcrevemos aqui algumas expressões divulgadas pela comunicação social, como seja o facto de Manuela Ferreira Leite discordar completamente da proposta do PS sobre a Lei das Uniões de facto afirmando que *o governo colocava em causa o casamento e a família à "força da lei"*. Em acordo com o veto do Presidente da República à lei das uniões de facto, para Manuela Ferreira Leite “*o pessimismo vivido pela sociedade portuguesa se deve, em grande parte, à destruição de valores éticos levada a cabo pelo Partido Socialista (...) Criou-se um ambiente de intriga e de falsas verdades, diluíram-se pilares da sociedade como a família e o casamento, para impor a vontade da lei, onde devia prevalecer a liberdade individual (...) Houve uma erosão dos valores cívicos e éticos, conduzindo ao pessimismo e à suspeição*”; Manuela Ferreira Leite teria sido apelidada de “passadista” pelo secretário-geral do PS José Sócrates. Notícia publicada no Jornal de Notícias, em 31 de Agosto de 2009.

⁵⁸ Já sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a sua equiparação em termos fiscais ao casamento entre pessoas de sexo diferente, destacamos as afirmações de Manuela Ferreira Leite feitas durante numa entrevista à cadeia de televisão TVI em 1 de Julho de 2008, segundo notícia publicada no dia seguinte pelo Diário de Notícias. Estas declarações acabaram por ser amplamente divulgadas por vários órgãos da comunicação social: “*Eu não sou suficientemente retrógrada para ser contra as ligações homossexuais. Aceito. São opções de cada um, é um problema de liberdade individual, sobre a qual não me pronuncio. Pronuncio-me, sim, sobre o tentar atribuir o mesmo estatuto àquilo que é uma relação de duas pessoas do mesmo sexo igualmente ao estatuto de pessoas de sexo diferente*” (...) *Admito que esteja a fazer uma discriminação porque é uma situação que não é igual. A sociedade está organizada e tem determinado tipo de privilégios, tem determinado tipo de regalias e de medidas fiscais no sentido de promover a família (...) no sentido de que a família tem por objectivo a procriação (...) Chame-lhe o que quiser, não lhe chame é o mesmo nome. Uma coisa é o casamento, outra é outra coisa qualquer*”.

“Compromisso de Verdade” - englobava um capítulo denominado por “solidariedade”⁵⁹ no qual se incluíam as propostas deste partido para a área da família, como sejam: a valorização das famílias numerosas através da *“discriminação positiva das famílias de menor rendimento e com maior número de filhos”* (propõe-se, por exemplo, *“um regime especial de apoio judiciário no caso de famílias numerosas”*); a *“protecção da família como forma de sustentabilidade demográfica a médio e longo prazo”*; o trabalho a tempo parcial como uma *“medida de apoio à família em contexto empresarial”*; o *“reforço de formas extra-judiciais de mediação familiar, numa lógica preventiva, de proximidade e participação”*; a *“avaliação das consequências do novo regime do divórcio, com o objectivo de nele introduzir as correcções que se revelem necessárias”*; a promoção da família *“enquanto unidade central de apoio aos idosos e a pessoas com deficiência, apoiando as famílias que tomam conta dos seus através de redes de serviços domiciliários”*; a *“recuperação do papel e da importância da assistência espiritual em hospitais, prisões, e lares”*; a divulgação e promoção de uma cultura do voluntariado na área social; *“aumentar a cobertura de creches a nível nacional, em particular para famílias mais carenciadas”*, são algumas das principais propostas nesta área.

No programa eleitoral do PS, as propostas na área da família integram-se no capítulo “políticas sociais”. No geral, divulgam-se medidas já tomadas durante a primeira legislatura, como sejam o apoio à natalidade e à conciliação entre a vida profissional e familiar (através da expansão da rede de equipamentos, conciliação entre horários escolares e horários laborais; reforço dos apoios à monoparentalidade); mas também algumas novas propostas como: *“duplicar as creches com horário alargado para as famílias mais carenciadas e da classe média”*; *“aumento extraordinário do abono para famílias com dois ou mais filhos”*; *“criar uma conta poupança futuro, a favor de cada criança por ocasião do seu nascimento”*; *“propor a aprovação de uma Lei da Igualdade”*; *“remover barreiras jurídicas ao casamento civil entre pessoas do mesmo sexo”*; *“consolidar medidas promotoras da igualdade de género”*, entre outras.⁶⁰

Já no programa eleitoral do CDS-PP, existe um capítulo “família” no qual se fazem algumas críticas à (ausência de uma) política de família por parte do governo: *“o governo socialista, durante este último mandato, insistiu em ver a família como uma estatística, um mero conceito ideológico ou um indicador social, disponível para ser intervencionado ou alterado (...) revela-se fundamental a existência de uma política de verdadeiro apoio à família em todas as suas vertentes: quer financeira, quer cultural, quer educacional. O Estado não se deverá apropriar da função da família, mas é sua responsabilidade garantir que a família tem a possibilidade e a liberdade de exercer eficazmente a sua missão”*. Neste sentido, as principais críticas deste partido nesta área incidem na *“ausência de uma política transversal e minimamente completa de família”*; na *“lei do*

⁵⁹ Entendida com um papel central *“não apenas através do Estado, mas aproveitando as solidariedades primárias, das redes sociais e das instituições intermédias, para aliviar a pobreza de uma maneira mais circunstanciada e próxima daqueles que realmente precisam de ajuda, menos burocrática e abstracta, e, portanto mais eficaz”*, encarando a *“intervenção do Estado no domínio social com respeito pelo princípio da subsidiariedade, mais focada nas funções de regulação, financiamento e fiscalização, mais descentralizada na implementação de políticas públicas”*.

⁶⁰ Não é possível fazer aqui uma *“apanhado”* de todas as medidas na área da família. Por outro lado, a maior parte dos partidos também apresenta propostas de combate à violência doméstica; alargamento da rede nacional de cuidados continuados; políticas de imigração, saúde, etc.

divorcio”, e na *“intromissão do Estado no papel e nos direitos da família”*. Por outro lado, para o CDS-PP *“as políticas familiares têm de contaminar, no melhor sentido da palavra, as várias políticas públicas”*. Entre as propostas, destacam-se o aumento dos equipamentos para a infância *“no sentido de tornar a oferta educativa universal a partir dos três anos de idade”*; *“reforçar as políticas que criam condições às mulheres para não recorrerem ao aborto”*; *“a participação dos avós na questão das licenças de parentalidade”*, como uma medida de *“conciliação entre vida profissional e vida familiar”* e, também, como *“princípio de efectiva igualdade”* e *“combate à discriminação salarial das mulheres”*; um enfoque especial no plano fiscal e nos preços de serviços e *“bens públicos pró-família no caso das familiares mais numerosas”*, são algumas das medidas deste partido para as famílias portuguesas. O programa do CDS-PP prossegue realçando uma proposta que o partido já tinha feito sobre a natalidade⁶¹ e sublinhando que mais importante do que criar um departamento de família é a criação de um procedimento legislativo na aprovação de toda a legislação – o *“visto familiar”*. Ou seja, conhecer *“o impacto das opções dos vários ministérios na vida das famílias e tornar sistemática a necessidade de, antes das opções serem tomadas, avaliar o seu conteúdo positivo ou negativo para as famílias”*. O CDS-PP propõe, ainda, a *“introdução do quociente familiar no sistema fiscal”*; *“o aumento para 6 meses da licença parental mesmo nos casos em que não há partilha entre pai e mãe”*; a *“criação de uma comissão de avaliação do novo regime do divórcio”*; e a *“defesa da estabilidade da definição actual de casamento”*.

O programa eleitoral do PCP não tem um capítulo específico dedicado à *família*, mas inclui uma série de reivindicações dos *“direitos dos trabalhadores”* ligadas *“à reposição de direitos postos em causa pelo novo Código de Trabalho”*, e às *“políticas de segurança social”*, como, por exemplo, *“a eliminação das normas de desregulamentação dos horários de trabalho”* que *“afectam a compatibilização entre o trabalho e a vida familiar e social”*; *“a indexação de todas as prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ao salário mínimo nacional e não ao IAS”* (Indexante de Apoios Sociais); *“a efectiva implementação dos direitos sexuais e reprodutivos”*, nomeadamente o acesso à interrupção voluntária da gravidez e à procriação medicamente assistida; o *“reforço da protecção social das crianças e jovens e de apoio à família”* através de: garantia de pagamento integral a 100 por cento da remuneração das licenças de maternidade, paternidade e adopção, para o sector público e privado; *“criação de um subsídio social para pais e mães que não cumpram os prazos de garantia para o acesso às licenças de maternidade e paternidade”*; *“universalidade do abono de família pré-natal”*; *“reposição da universalidade do abono de família aos jovens até aos 18 anos e melhoria dos seus valores”*; *“atribuição de um subsídio de nascimento ou adopção nos primeiros doze meses após o nascimento/adopção”*. O PCP preconiza, ainda, a *“alteração dos critérios de atribuição do complemento solidário para idosos e o alargamento da sua atribuição de 12*

⁶¹ Natalidade – O Desafio Português, Novembro 2007 (plano do CDS-PP); relatório que defendia que era possível inverter a tendência de queda da natalidade num horizonte temporal de 10 anos, alcançando níveis próximos do indicador de substituição das gerações (2,1 filhos por mulher) dependendo de se “criar um ambiente social e político amigável da família através da concertação das políticas em diversos domínios” (política fiscal, educativa, segurança social e de habitação): flexibilização laboral tendo em vista promover uma melhor articulação entre família e trabalho; envolvimento dos avós numa lógica de solidariedade inter-geracional pela possibilidade de participarem nas licenças de maternidade e paternidade, contribuindo para uma maior igualdade da partilha de responsabilidades parentais entre pai e mãe; promoção da responsabilidade social das empresas nomeadamente pela participação nos equipamentos sociais; introdução de um quociente familiar para aplicação da taxa de IRS;

para 14 meses”; a “frequência universal gratuita e obrigatória” do pré-escolar para os 5 anos de idade; e a criação de “condições para a frequência e universalidade da frequência a partir dos 3 anos”, bem como a “garantia, a curto prazo, de uma resposta de qualidade para as crianças menores de 3 anos de idade” e, também, a “distribuição gratuita dos manuais escolares para todo o ensino obrigatório”.

O novo partido Movimento Esperança Portugal apresentou um programa eleitoral cujo capítulo II tem o seguinte título “em defesa das políticas públicas ao serviço das famílias”. De acordo com a introdução deste capítulo, *“essas políticas devem considerar a diversidade de configurações familiares dos nossos tempos – nucleares, alargadas, monoparentais, reconstruídas...”* Entre as medidas propostas, encontram-se: *“maior investimento no pré-escolar garantindo até 2013 cobertura a 100% a partir dos 3 anos”;* flexibilização dos horários escolares tendo em conta os horários de trabalho dos pais; criação do *“selo amigo das famílias”*, uma certificação das entidades públicas e privadas que *“desenvolvam de forma evidente iniciativas amigas da família”*; a designação de um *“Alto Responsável pela articulação das políticas públicas para a família”*; incentivos às autarquias para medidas concretas de apoio às famílias em função da sua dimensão; *“reconhecimento do valor do trabalho não remunerado relacionado com as tarefas domésticas e a educação dos filhos”*; promoção do trabalho a tempo parcial para progenitores de crianças até 3 anos e para trabalhadores com idosos ou pessoas deficientes a cargo; *“garantir a possibilidade de faltas pagas para assistência aos ascendentes a cargo até 6 meios-dias/ano”*; instituir *“até 3 dias/ano de faltas de assistência à família para os avós”*; criação de uma rede nacional de centros de apoio à vida.

Por seu lado, no programa eleitoral do Bloco de Esquerda as medidas mais directamente relacionadas com as políticas de família inserem-se na *“reforma da segurança social”*, nas *“políticas sociais”* e nos *“direitos de lésbicas, gays, bi-sexuais e transgender”*. O Bloco de Esquerda afirma que sempre defendeu *“a necessidade de uma lei moderna que legalizasse o aborto desde que a pedido da mulher”*; *“a alteração dos critérios que determinam o valor do indexante dos apoios sociais”* e que estão a provocar *“uma distanciação do salário mínimo nacional”*, com efeitos nos valores mais reduzidos das prestações sociais; *“a criação de uma rede pública de equipamentos sociais para idosos”*; *“a extensão dos critérios de atribuição do Rendimento Social de Inserção”* (RSI) e o reforço do Complemento Solidário para Idosos (CSI) como prestações de combate à pobreza; a *“redução dos custos dos passes sociais para desempregados com baixos ou nenhuns rendimentos”*; *“promoção da cultura de partilha do trabalho doméstico e do cuidado com as crianças”*; *“inclusão de áreas com equipamentos colectivos (lavandarias, creches, cozinhas, balneários, etc.) em projectos de construção”* e de acordo com um planeamento urbano que tenha em consideração a pluralidade de organização familiar e não apenas um modelo de família nuclear de homem provedor e mulher doméstica; *“creches e infantários públicos para crianças até aos seis anos”*; *“alargamento do casamento civil ao conjunto de todos os cidadãos e cidadãs”*; *“alargamento da possibilidade de adopção e acolhimento de crianças por parte de todos os cidadãos sem exclusão baseada na orientação sexual e dependendo unicamente na capacidade parental”*; *“reconhecimento legal de todos os pais e mães homossexuais que já existem e já formam uma família”*;

“alargamento do direito de inseminação artificial a todas as mulheres, sem discriminação com base na orientação sexual ou estado civil”.

Não obstante a sua fraca representatividade eleitoral, não deixamos de descrever aqui algumas das medidas do programa eleitoral do Partido Nacional Renovador (PNR) e ao qual também tivemos acesso no que respeita às propostas que apresenta para a área da família. Assim, destacamos o facto deste partido se propor a *“criar o Ministério da Família e estabelecer a Lei de Bases de Apoio à Família”*; *“devolver ao casamento os incentivos fiscais e sociais”*; *“devolver aos pais a responsabilidade preponderante na instrução e educação das crianças”*; *“dar um estatuto à actividade/”profissão”* mãe de família. Outras propostas incidem na *“escolha da vida em detrimento do aborto”*; em instituir *“a possibilidade da adopção pré-natal que evitará o aborto e conferirá os direitos de nascença legítima à criança adoptada”*; *“implementar uma política de apoio efectivo às mães solteiras”*; *“criar uma rede de infantários do Estado, com mensalidades mínimas, para que as famílias portuguesas possam ter mais filhos sem terem de pagar as mensalidades elevadíssimas cobradas pelas creches privadas”*. O Partido Nacional Renovador centra-se numa *“concepção de família que assenta exclusivamente na família tradicional heterossexual, por ser a única que, de acordo com a ordem natural, assegura a reprodução natural, a criação e educação dos nossos descendentes em condições equilibradas e harmoniosas”*. Para este partido uma prioridade imediata é *“uma política demográfica que conduza à inversão da tendência decrescente da taxa de natalidade, consubstanciada por apoios concretos às Famílias”*.

Embora, para o período 2007-2009, tenhamos dado destaque às discussões políticas em torno da *família* e às propostas dos vários partidos políticos em matéria de políticas de família, importa, igualmente, fazer uma breve caracterização da conjuntura económica e social na qual se envolvem estes debates. Um conjunto de factores da conjuntura económica internacional, como seja, o aumento dos preços do petróleo e a crise financeira, nomeadamente a subida do custo do crédito, contribuíram para o agravamento da situação socioeconómica do país, cuja economia continua vulnerável aos desenvolvimentos e influências destes factores. Assim, o crescimento gradual do PIB entre 2005 e 2007, respectivamente de 0,3 para 1,9, registou uma descida a partir de 2008 (0,0) e com crescimento negativo em 2009 (-2,7). Neste contexto de aceleração e desaceleração da economia portuguesa os apoios financeiros do Estado às famílias sofreram algumas oscilações. Em 2007 e 2008 foram criados apoios importantes como a instituição de um abono de família pré-natal (ver ponto 2.1.1) e um subsídio social de maternidade/paternidade para as famílias mais carenciadas e sem elegibilidade aos subsídios existentes (ver ponto 2.1.1); ainda em 2008, o governo reforça os apoios às famílias mais carenciadas beneficiárias do 1º e 2º escalão do abono de família com um aumento extraordinário em 25% do respectivo valor (ver ponto 2.1.1); no início de 2009, é generalizado a todos os beneficiários o 13º mês de abono, que era pago apenas aos beneficiários do 1º escalão. Nos últimos anos, tem-se vindo a verificar uma redução nas taxas de pobreza em Portugal. Porém, mantêm-se ainda elevadas acima da média quando comparadas com os níveis de pobreza de outros países europeus (taxa média de pobreza de

19% superior à média europeia de 16%). Por outro lado, as desigualdades sociais persistem. De acordo com estatísticas do INE publicadas em 2007⁶² cerca de um quinto dos portugueses vive com menos de 360 euros por mês, e 32% da população activa (entre os 16 e os 64 anos de idade) seria pobre se dependesse apenas dos rendimentos do trabalho, ou seja, excluindo as pensões de reforma e as transferências sociais do Estado. Por outro lado, o mesmo estudo afirma que a desigualdade entre “pobres” e “ricos” é das mais acentuadas no conjunto dos países da União Europeia. A par da pobreza, outros problemas sociais, como a integração dos imigrantes, o envelhecimento da população, a quebra da natalidade, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres⁶³, a violência doméstica⁶⁴, o acolhimento e protecção de crianças e jovens, entre outros, continuam a ser um importante alvo de atenção, tanto por parte da comunicação social como do lado das políticas e dos diversos parceiros da sociedade civil.

⁶² Notícia publicada pelo Diário Económico em 16/10/2007.

⁶³ De acordo com notícia publicada pelo Diário de Notícias em 27/10/2009, “Portugal caiu pelo terceiro ano consecutivo, para 46º lugar, no índice do Foro Económico Mundial que mede as desigualdades entre homens e mulheres no acesso a recursos e oportunidades, que continua a ser liderado pelos países do Norte da Europa”

⁶⁴ Em 2008, morreram 43 mulheres vítimas de violência doméstica em Portugal.

2. Principais desenvolvimentos das Políticas de Família

2.1. Políticas de âmbito financeiro

2.1.1 Subsídios para as famílias

- a) Abono de família para crianças e jovens

2004 - 2006

Para além da actualização anual das prestações familiares (ver abaixo), destaca-se o alargamento da titularidade do direito ao abono aos imigrantes com autorização de permanência em Portugal que ficam, desse modo, equiparados aos imigrantes com autorização de residência em território nacional.

Assinala-se, igualmente, uma intenção de aumentar os valores de abono de família de acordo com dois princípios: a discriminação positiva das famílias monoparentais, por um lado; o reforço da discriminação positiva, já existente, em função do número de filhos do agregado familiar, por outro.

- O Decreto-Lei nº 41/2006, de 21 de Fevereiro, aprova **o alargamento do abono de família às crianças e jovens familiares de imigrantes com título válido de permanência em Portugal que passam a estar equiparadas às crianças e jovens familiares de imigrantes com autorização de residência em Portugal**. O mesmo princípio de equiparação (entre permanência e residência) é aplicado para a concessão do subsídio de funeral que passa a incluir, também, cidadãos estrangeiros detentores de autorizações válidas de permanência. No próprio decreto é possível ler que esta medida vem reparar uma situação de injustiça relativa no acesso às prestações familiares por parte dos cidadãos estrangeiros e que tinha sido recomendada pelo próprio Provedor de Justiça.⁶⁵ O Decreto-Lei nº 41/2006, de 21 de Fevereiro, vem, portanto, alterar o Decreto-Lei nº 176/2003, de 2 de Agosto, que tinha introduzido a titularidade do direito ao abono, e do direito ao subsídio de funeral, a cidadãos estrangeiros mas apenas no caso de autorização válida de residência em território nacional, portadores de visto de trabalho ou de títulos de protecção temporária válidos.⁶⁶

⁶⁵ De acordo com notícia de 23/12/2005 no site do ACIME – Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (www.acime.gov.pt) o Provedor de Justiça Nascimento Rodrigues foi contactado por diversos cidadãos estrangeiros a trabalhar em Portugal que se queixaram “de lhes estar vedado o abono de família apesar de estarem com a sua situação regularizada e, alguns, a descontar para a Segurança Social”. Na mesma notícia também é possível ler as declarações do Ministro Vieira da Silva numa conferência de imprensa, após a reunião do Conselho de Ministros, lembrando a “flagrante injustiça” em que os imigrantes se encontravam dado que se tratam de “crianças e jovens que são familiares de (...) cidadãos que contribuem com os seus impostos e descontam para a segurança social”.

⁶⁶ Na sequência desta equiparação, o número de crianças estrangeiras a receber abono disparou em 2006. Segundo o Diário de Notícias (suplemento economia), de 22 de Janeiro de 2007, havia em Dezembro de 2006 11 166 crianças estrangeiras com processamento de abono de família, mais 59% do que em Janeiro de 2006. Do total de crianças estrangeiras a receber abono de família 58% são oriundas dos PALOP’S, 16% da Europa do Leste e 14% do Brasil. O total de crianças estrangeiras mais as crianças de nacionalidade portuguesa

- No que diz respeito à intenção de discriminar positivamente o abono de família em caso de monoparentalidade, a mesma já tinha sido mencionada no programa eleitoral do governo,⁶⁷ e no relatório de actualização do Plano Nacional de Acção para a Inclusão em Julho de 2005 (PNAI 2005-2006)⁶⁸, sendo novamente referida em Julho de 2006, no documento de trabalho para o Desenvolvimento do Acordo de Linhas Estratégicas sobre Medidas de Reforma da Segurança Social, onde é apresentada sob a forma de uma proposta concreta de ***aumento em 10% das prestações de abono de família concedidas às famílias monoparentais, dependendo dos rendimentos do respectivo agregado familiar e sua composição.***⁶⁹ Dando continuidade a esta proposta, o PNAI 2006-2008, aprovado em Setembro de 2006, vem especificar a intenção de reforçar a protecção social às famílias com menos recursos, em particular as famílias monoparentais, apresentando como medida a bonificação do respectivo abono de família e tendo como meta majorar cerca de 200.000 seus titulares (12% dos actuais titulares).⁷⁰
- No que diz respeito ao reforço da lógica já existente de diferenciação positiva do abono de família em função do número de filhos, assinala-se a proposta concreta do governo em ***diferenciar positivamente o abono de família a favor das famílias com maior número de filhos através de uma majoração de 10% no valor do subsídio concedido a partir do 2º filho.***⁷¹

Dentro deste compasso de espera, assinala-se a existência de algum debate destacando-se as propostas da CGTP⁷² a reivindicar a majoração em 15% do abono de família a partir do segundo filho, e os comunicados da APFN - Associação Portuguesa das Famílias Numerosas - a reclamar que *os valores de abono são irrisórios e necessitam urgentemente de uma actualização.*⁷³

Não obstante este debate, até final do ano de 2006 não se registaram mais alterações nas prestações familiares da segurança social (para além da já mencionada equiparação da titularidade do direito intra-imigrantes), a não ser a sua habitual actualização anual. Assim, em Fevereiro de 2006, através da Portaria nº 132/2006, de 16 de Fevereiro o abono de família para crianças e jovens beneficiou de um aumento de 3% para o 1º, 2º e 3º escalões

filhas de cidadãos estrangeiros representam 6,3% do universo de beneficiários desta prestação social. Entre 2004 e 2006 a despesa com o abono cresceu 4%, aumento que ocorre em simultâneo com uma diminuição em 7,3% do número de crianças beneficiárias.

⁶⁷ Ver o programa eleitoral do partido socialista em www.portugal.gov.pt, Ponto 2, Capítulo II Novas Políticas Sociais.

⁶⁸ Ver página 45 onde é mencionada a intenção de *“avaliar as prestações de apoio à família em caso de monoparentalidade, sujeita à condição de recursos.”*

⁶⁹ Ver Medidas de Reforma da Segurança Social, Desenvolvimento do Acordo de Linhas Estratégicas, documento de trabalho, MTSS, pp.19.

⁷⁰ PNAI 2006-2008, pp. 43, 47.

⁷¹ Proposta do governo que se insere no ponto 6. Incentivos à Natalidade no âmbito do documento *Medidas de Reforma da Segurança Social*, MTSS, Junho de 2006, pp.18-19. Também Helena Silveirinha, assessora do Instituto de Segurança Social vem reiterar a possibilidade do abono de família ter, em breve, patamares em função do número de filhos e ir aumentando à medida que a família cresce, recebendo o segundo filho mais que o primeiro numa lógica crescente. (*Revista “Crescer”, Setembro, 2006, pp. 80*)

⁷² Ver www.cgtp-in.pt: Posição da CGTP-In sobre o documento apresentado pelo governo em 19-6-06, Ponto 5: Incentivos à natalidade.

⁷³ Em entrevista à Revista Crescer, nº 80 de 1 de Setembro, a Secretária Geral da APFN Ana Cid Gonçalves reclama também outros apoios financeiros por parte do Estado e dirigidos para famílias numerosas, com 3 ou mais filhos, como, por exemplo, a redução das tarifas de água e energia para uso doméstico, uma proposta já adoptada por algumas autarquias. Ver também outras reivindicações por parte da APFN neste relatório no capítulo sobre políticas fiscais.

e de 2,3% para o 4º e 5º escalões. A bonificação por dependência, que acresce ao abono, o subsídio mensal vitalício, o subsídio por assistência de terceira pessoa e o subsídio de funeral tiveram um aumento de 3% relativamente aos valores anteriores, considerando o governo que esta actualização “*retoma o princípio da diferenciação positiva garantindo aos agregados familiares economicamente mais débeis uma actualização superior à taxa de inflação prevista e proporcionalmente superior à prevista para os agregados familiares com rendimentos superiores*”.⁷⁴

Apresenta-se, em seguida, os escalões e respectivos montantes financeiros do abono de família que estavam em vigor em 2006.

Cada escalão **não corresponde ao rendimento do agregado familiar mas sim ao rendimento de referência do agregado familiar** cujo cálculo resulta da aplicação da seguinte fórmula⁷⁵: total de rendimentos de todas as pessoas do agregado familiar (inclui subsídio de férias e subsídio de Natal) a dividir pelo número de crianças e jovens que nesse agregado têm direito ao abono, **mais um**, ou seja, se houver apenas uma criança divide-se por dois, se houver duas crianças, divide-se por três, e assim sucessivamente. O valor apurado é o rendimento de referência que serve de base ao cálculo dos escalões de abono onde se inserem os beneficiários:

- 1º escalão (rendimento de referência até 0.5 do salário mínimo nacional) - 126,69 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 31,67 para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 2º escalão (rendimento de referência de 0.5 até 1 salário mínimo nacional) - 105,58 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 26,40 euros para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 3º escalão (rendimento de referência de 1 até 1.5 x salário mínimo nacional) - 84,46 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 24,29 euros para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 4º escalão (rendimento de referência de 1.5 a 2.5 x salário mínimo nacional) - 52,43 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 20,97 euros para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 5º escalão (rendimento de referência de 2.5 a 5 x salário mínimo nacional) - 31,46 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 10,49 euros para crianças com mais de 1 ano de idade.

Bonificação, por deficiência, do subsídio familiar a crianças e jovens: até aos 14 anos – 53,91 euros; dos 14 aos 18 anos – 78,51 euros; dos 18 aos 24 anos – 105,10 euros. Em 2006 o subsídio mensal vitalício correspondia a 160,20 euros e o subsídio por assistência a terceira pessoa era de 80,10 euros, enquanto que o montante de subsídio de funeral totalizava 197,63 euros.

⁷⁴ Portaria nº 132/2006, de 15 de Fevereiro, DRnº 34 I SERIE –B, pp. 1251.

⁷⁵ Sobre a introdução desta fórmula de cálculo ver relatório anterior: Wall, 2003.

2007-2009

A partir de 2007 o *abono de família para crianças e jovens* tem várias alterações. A primeira diz respeito ao valor ao qual são indexados os escalões de rendimento para atribuição do abono. Até 2007 esse valor correspondia ao valor da remuneração média mensal garantida (salário mínimo nacional). No entanto, a partir de Janeiro de 2007 é substituído por um novo conceito que é o **indexante dos apoios sociais** (IAS). Também em 2007 é criado um novo benefício intitulado **abono de família pré-natal**, isto é, a atribuição do abono de família às mulheres grávidas durante o período pré-natal após a 13.^a semana de gestação e até ao nascimento da criança; por outro lado, esta iniciativa de criar um abono pré-natal vem acompanhada de uma outra alteração que é a **majoração do abono de família durante o segundo e terceiro ano de vida das crianças** em caso de nascimento de segundo filho, terceiro e subsequentes. No ano seguinte, em 2008, é introduzida uma **majoração do abono em 20% para as famílias monoparentais**; são **reforçados em mais 25% os montantes correspondentes ao 1º e 2º escalão do abono**; e é estipulada (entrando em vigor em Janeiro de 2009), a **generalização do montante adicional de abono a todos os escalões de rendimento**, montante atribuído desde 2003 mas apenas aplicável aos beneficiários do 1º escalão. Já em 2009 é criado um outro apoio dirigido às famílias mais carenciadas, beneficiárias do primeiro e segundo escalão do abono de família, cujos filhos frequentem o ensino secundário com bom aproveitamento, e que consiste numa bolsa de estudo equivalente a duas vezes o valor do abono de família. Esta medida é designada pelo Governo como um **“novo apoio social de combate ao abandono escolar”**. Segue-se a descrição de cada uma destas medidas.

IAS – Indexante de Apoios Sociais

O IAS é criado no final de 2006 pelo Decreto-Lei nº 53-B/2006, de 29 de Dezembro, entrando vigor a partir de Janeiro de 2007. O IAS constitui um valor referencial a partir do qual todos os apoios sociais (bem como as regras de actualização das pensões e outras prestações atribuídas pelo sistema de segurança social) passam a ser fixados e calculados. O mesmo decreto prevê que o valor do IAS para o ano de 2007 seja fixado por portaria conjunta dos membros do governo com base no valor da remuneração líquida mensal garantida em vigor no ano 2006 (385,90 euros) e actualizada pelo índice de preços do consumidor (IPC). Todos os anos o IAS será actualizado tendo em conta o crescimento interno do produto interno bruto (PIB) e a variação média dos últimos 12 meses do IPC. Em 2007 o valor definido para o indexante foi de 397,86 euros (Portaria nº 106/2007, de 23 de Janeiro) enquanto o salário mínimo nacional se situou nos 403 euros. O valor do IAS foi evoluindo em 2008 e 2009, respectivamente 407,41 euros e 419,22, valores sempre inferiores ao do salário mínimo que se situou nos 450 euros em 2009.

O montante do abono a receber continua a variar de acordo com a idade da criança ou jovem (é significativamente mais elevado durante os primeiros 12 meses de vida) e com o nível de rendimentos do respectivo agregado familiar. O cálculo do nível de rendimento de referência do agregado familiar mantém a fórmula subjacente que beneficia as famílias com maior número de filhos uma vez que o rendimento total do agregado familiar (incluindo subsídio de férias e subsídio de Natal) continua a ser dividido pelo número de

crianças e jovens com direito ao abono de família, nesse mesmo agregado, acrescido de um (e de mais o número de nascituros no caso do abono de família pré-natal) (sobre a introdução desta fórmula de cálculo ver Wall, 2003).

Valores do abono de família para crianças e jovens para o ano 2007:

- 1º escalão (rendimento de referência até 0.5 do IAS) - 130,62 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 32,65 para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 2º escalão (rendimento de referência de 0.5 até 1 x IAS) - 108,85 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 27,22 euros para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 3º escalão (rendimento de referência de 1 até 1.5 x IAS) - 87,08 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 25,04 euros para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 4º escalão (rendimento de referência de 1.5 a 2.5 x IAS) - 53,79 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 21,52 euros para crianças com mais de 1 ano de idade;
- 5º escalão (rendimento de referência de 2.5 a 5 x IAS) - 32,28 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 10,76 euros para crianças com mais de 1 ano de idade.

Abono de família pré-natal

O abono de família pré-natal (criado pelo Decreto-Lei nº 308-A/2007, de 5 de Setembro) é uma prestação nova na sociedade portuguesa seguindo, porém, os mesmos critérios de atribuição do *abono de família para crianças e jovens* (elegibilidade, cinco escalões de rendimento e respectivos montantes), com a diferença de que começa a ser concedido às mulheres grávidas a partir do mês seguinte àquele em que se atinge a 13.^a semana de gestação, e até ao mês do nascimento, inclusive. **O montante do abono de família pré-natal corresponde ao valor que se recebe durante o primeiro ano de vida da criança consoante o escalão de rendimentos de referência do agregado familiar.** A prestação foi apresentada pelo Governo como a concretização de uma medida já prevista no seu programa eleitoral e no acordo sobre a Reforma da Segurança Social, tratando-se de um “*incentivo adicional*” que tem por objectivo “*controlar e contrariar*” o decréscimo significativo da taxa de natalidade na sociedade portuguesa “*e os problemas dela resultantes*”. O abono de família pré-natal entra em vigor no dia 1 de Setembro, mas aplica-se também às situações de gravidez em curso, relativamente ao período em falta.

Segundo o Primeiro-ministro José Sócrates⁷⁶, este benefício foi concedido a cerca de 14.000 grávidas um mês após da sua entrada em vigor, e com um valor unitário na ordem dos 100 euros mensais. Até finais de Fevereiro de 2008, cerca de um ano e meio após a sua implementação, e de acordo com dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social, já eram 60 870 os requerimentos de abono de família pré-natal, dos quais 57.505 já tinham sido deferidos.⁷⁷ De acordo com a mesma fonte, até Maio de 2009, o número de mulheres que já tinham beneficiado do abono de família pré-natal ascendia a 158 mil, com uma prestação média de 107 euros mensais.

⁷⁶ Discurso proferido no Parlamento, em 6 de Novembro de 2007, na apresentação do Orçamento de Estado para 2008.

⁷⁷ Notícia publicada no jornal *Correio das Manhã*, no dia 14 de Março de 2008.

A criação deste novo benefício obteve a aprovação do Presidente da República que afirmou já ter chamado a atenção para a *“queda dramática da taxa de natalidade em Portugal” considerando que “o que está em causa é o futuro do país (...) sem crianças o nosso país vai perder população e as previsões apontam para que, em 2050, os portugueses sejam apenas 7,5 milhões”*.⁷⁸ Já Fernando Ribeiro e Castro, presidente da Associação Portuguesa das Famílias Numerosas (APFN) considera que *“num país onde cerca de 20 por cento da população vive com 358 euros, ou menos, por mês, e as famílias com menores rendimentos são aquelas onde a natalidade é maior, estes valores podem fazer diferença, mas não levarão ninguém a decidir ter um filho”*. Na sua opinião, o impacto dos novos apoios do Governo no aumento da taxa de natalidade *“será zero”* pois *“o valor das prestações sociais é absolutamente ridículo”*. Para o dirigente da APFN, teria mais efeito *“atribuir 120 euros por mês enquanto o filho estiver a cargo”*, *retomar o carácter universal da prestação e atribuir um subsídio de nascimento de 750 euros (...) para inverter a tendência de descida da taxa de natalidade. Para fazer crescer a actual taxa de 1,36 filhos por mulher para os 2,1 filhos seria preciso aumentar em quase 60 mil o número de nascimentos, mas o executivo não fixou metas, nem objectivos para as atingir”* (Jornal Público, 1/10/2007).⁷⁹

Como medida de incentivo à natalidade e, dentro do mesmo *“pacote de medidas de apoio à família”*, o mesmo decreto que cria o abono de família pré-natal institui, também, uma outra medida que é a majoração do abono de família após o nascimento do segundo filho e seguintes, a qual se descreve em seguida.

Majoração do abono de família para famílias numerosas

Tal como referido anteriormente, a majoração do abono de família para famílias numerosas é introduzida a par com a criação do abono de família pré-natal. Portanto, ambas são descritas pelo mesmo decreto-lei e apresentadas como medidas de incentivo à natalidade. Com esta medida de majoração, o Governo vem reforçar a posição já assumida pelo Governo anterior (através das alterações ao regime do abono introduzidas em 2003 pelo já mencionado decreto-lei nº 176, de 2 de Agosto, nomeadamente na fórmula de cálculo do rendimento de referência do agregado familiar que passou a beneficiar as famílias com mais filhos) de discriminar positivamente as famílias numerosas *“numa óptica de reforço da protecção social conferida aos agregados familiares com maior número de filhos”*, desta vez estendendo a protecção reforçada do 1º ano de vida da criança até ao 3º ano. Ou seja, se anteriormente o montante do abono era reforçado durante os primeiros 12 meses de vida, descendo significativamente após a criança completar um ano de idade, com a introdução desta majoração o valor de abono a atribuir a cada criança

⁷⁸ Em declarações à TSF em 20 de Julho Cavaco Silva as medidas de apoio à natalidade anunciadas pelo Governo afirmando que *“só posso congratular-me com as medidas que foram hoje anunciadas de apoio à natalidade (...) eu espero que a comunicação social comece a dedicar mais espaço à defesa da vida e ao estímulo à natalidade do que tem feito até agora ou, pelo menos, que dedique tanto quanto tem dedicado à interrupção da gravidez”*

⁷⁹ Proposta que surge relacionada com o facto do Primeiro-ministro Espanhol ter anunciado em Julho de 2007 que o seu governo iria pagar às famílias 2500 euros por cada criança nascida ou adoptada, desde que tenha residência oficial no país. É de referir, contudo, que em Portugal vários municípios portugueses oferecem dinheiro às famílias para estas terem filhos, é, entre outros, o caso de Mora, no Alentejo, ao atribuir 500 euros pelo nascimento do primeiro filho, mil euros pelo segundo e 1500 euros a partir do terceiro.

após o primeiro ano de vida e até aos três anos de idade **aumenta para o dobro em caso de nascimento ou integração de uma segunda criança no mesmo agregado; ou aumenta para o triplo em caso de nascimento ou integração de uma terceira ou subsequente criança no mesmo agregado familiar.**

De acordo com uma simulação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social publicada pelo Diário de Notícias em 24 de Julho de 2007, *“uma família com um rendimento bruto na ordem dos 800 euros mensais poderá receber um abono de 163 euros mensais com dois filhos, que subirá para 217 euros, a partir do terceiro filho, desde que uma das crianças tenha até 12 meses. Se o seu rendimento for da ordem dos 1600 euros, os valores descem para 137 ou 187 euros. Ou seja, neste exemplo, a família pertence ao 2º escalão, a criança com menos de 12 meses recebe 108,85 euros e a criança com idade entre 12 e 36 meses recebe em duplicado (54,44 euros).*

Não obstante, estas medidas são consideradas pela CGTP como *“meramente paliativas sem efeitos práticos no aumento da natalidade (...) o decréscimo da natalidade é um fenómeno que resulta da congregação de um conjunto de factores muito diversificados, a precariedade laboral, os baixos níveis de rendimento, a falta de apoio social às famílias mais jovens e a política de habitação”*.⁸⁰ Na mesma linha de pensamento, está, mais uma vez, o comentário do presidente da APFN ao afirmar que *“a natalidade irá continuar a diminuir se não forem tomadas um conjunto de políticas coerentes e concertadas, que vão muito além dos abonos, passando pelo sistema fiscal ou pelo cálculo da reforma que tenha em conta o número de filhos”*. Fernando Ribeiro e Castro questiona, ainda, os aumentos do abono dos 12 aos 36 meses de vida afirmando que *“em todos os países com apoios à natalidade, os abonos de família ou se mantêm ou aumentam ao longo do tempo, não sobem por um período e depois descem como acontecerá em Portugal”*.⁸¹

De acordo com dados do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em Maio de 2008 estavam abrangidos pela majoração de duplicação e triplicação do abono de família cerca de 130 mil beneficiários. O valor médio de prestação mensal situava-se na ordem dos 34 euros.⁸²

Majoração para famílias monoparentais

Em 2008 é introduzida, pela primeira vez em Portugal, uma majoração em mais 20 por cento do valor do abono de família para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais (decreto-lei nº 87/2008, de 28 de Maio). Estas famílias são, desse modo, objecto de uma discriminação positiva a par das famílias carenciadas e das famílias numerosas, o que também já tinha sido anunciado no programa eleitoral do governo. O decreto vem sublinhar que a monoparentalidade é *“um núcleo familiar mais fragilizado do ponto de vista económico”*, assim como uma *“situação cada vez mais presente na sociedade portuguesa que importa discriminar positivamente, sobretudo ao*

⁸⁰ Diário de Notícias, 27 de Julho de 2007.

⁸¹ Público, 1 de Outubro de 2007.

⁸² <http://tvnet.sapo.pt/noticias/detalhes.php?id=27873&tipo=1&idSec=12>

nível do abono de família, já que a capacidade de ganho adicional se encontra limitada subsistindo dificuldades acrescidas face a uma adequada conciliação das vidas profissional e familiar". Em Portugal, as famílias monoparentais têm a maior incidência de pobreza de todos os agregados familiares. O agregado monoparental é definido no decreto como aquele que é constituído *"por um único parente ou afim em linha recta ascendentes e em linha colateral, até ao 2º grau, ou equiparado, a viver com os titulares do direito ao abono de família para crianças e jovens"*. O Governo estima serem cerca de 100.000 crianças a viver só com um dos progenitores (Jornal de Notícias, 24 de Março de 2008).

Esta iniciativa do governo em discriminar positivamente as famílias monoparentais, que passam a receber mais 20 por cento do valor do respectivo abono de família, foi objecto de uma reacção por parte da Associação Portuguesa das Famílias Numerosas (APFN) que afirmou estar *"totalmente contra"* esta medida (Público, 31 de Janeiro de 2008). Segundo declarações de Fernando Castro, presidente da APFN, com esta medida o Governo discrimina *"de forma inconcebível as famílias formalmente constituídas promovendo um estado civil e discriminando outros (...) a medida foi apresentada por um lado como incentivo à natalidade, quando não o é, e por outro como combate à pobreza, nesse caso o apoio tem de ser dado em função do rendimento per capita da família, nunca do estado civil dos pais (...) qualquer critério para definir o apoio às famílias que não seja o rendimento per capita é completamente idiota e, neste caso, é uma política contra as famílias numerosas e contra as famílias formalmente constituídas"*.

Por seu lado, em reacção ao comunicado da APFN, Ana Luísa Pinho, fundadora da Associação Mono (Associação Portuguesa das Famílias Monoparentais), veio contestar publicamente, em carta aberta, publicada no Jornal Sol em 31 de Janeiro de 2008, as declarações de Fernando Castro argumentando que a atitude de classificar as famílias monoparentais como não sendo formalmente constituídas *"revela uma profunda falta de respeito pelo seu semelhante, uma ignorância e desprezo absoluto por quem não se enquadra nos seus conceitos de família"*. Ana Luísa Pinho afirma ainda que há *"factos inegáveis"* de que as famílias monoparentais estão em risco de pobreza, e que *"as famílias monoparentais não se classificam pelo estado civil mas pelas características excepcionais do agregado familiar. Há famílias de idosos que vivem com um filho, de mães solteiras e pais solteiros, de viúvos e viúvas e, claro, de casais divorciados com filhos (...) as opiniões de Fernando Castro são fundadas na ignorância e no preconceito, tomando o seu modo de vida como o único legítimo e encarando como pouco própria a situação de todas as famílias que vivem dificuldades quotidianas pela sua condição monoparental"*.⁸³

Precisamente em Maio de 2008, mês em que é publicado o Decreto-Lei sobre a majoração do abono de família para as famílias monoparentais, é entregue na Assembleia da República uma petição, com mais de 200 assinaturas, movida pela Mono - Associação de Famílias Monoparentais, a exigir alterações legislativas que permitam mais apoios a estas famílias. A petição enfatiza a necessidade de legislação específica para famílias

⁸³ Carta disponível no próprio blogue da Associação Mono: <http://familia-mono-parental.blogspot.com/2008/01/resposta-associao-de-familias-numerosas.html>

monoparentais sublinhando que, de acordo com dados do INE, estas famílias, compostas por um adulto e crianças dependentes, estão no topo (41%) dos agregados familiares em risco de pobreza; em segundo lugar, os idosos a viver sós (40%) e, em terceiro, as famílias compostas por dois adultos com três ou mais crianças dependentes (38%).⁸⁴ Entre as reivindicações desta petição destacamos: *majoração do abono de família em 50% por cada filho; capitação das contribuições para a Segurança Social de acordo com os rendimentos e despesas do agregado familiar, no limite de 5% de incidência sobre o rendimento mensal do titular; acesso directo a subsídios de apoio social escolar e bolsas de estudo, com base numa fórmula de cálculo da capitação específica para as famílias monoparentais; bonificação dos créditos habitação e incentivo a arrendamento para famílias monoparentais, em articulação com o Instituto Nacional de Habitação e as autarquias; possibilidade de o progenitor ou tutor com o(s) menor(es) à sua guarda não exercer actividade assalariada, recebendo apoio financeiro do Estado correspondente ao ordenado mínimo nacional; criação de um serviço de apoio aos agregados monoparentais, integrado no Sistema Nacional de Saúde e articulado com a Segurança Social, prestando serviços de mediação familiar, acompanhamento psicológico, de saúde em geral e de acção social; aplicação efectiva de regimes de trabalho a tempo parcial para quem tem os filhos à sua guarda, salvaguardando a autonomia do progenitor e garantindo o acompanhamento dos dependentes e o seu bem-estar; isenção de taxas de justiça nos processos de regulação do poder paternal e de alteração desta regulação, com acompanhamento directo e fiscalização da Comissão de Protecção de Menores da comarca e do Procurador do Ministério Público; pagamento das pensões de alimentos devidas a menores por desconto no ordenado e/ou rendimentos do progenitor pagante, evitando o incumprimento.* Esta Associação considera que as medidas do Governo nesta matéria são insuficientes: *"quem recebia dez euros passa a receber 12, quem recebia 25 passa a receber 30 euros e quem recebia 30 passa a receber 36 euros"*.

Actualização extraordinária do abono de família em 25% (1º e 2º escalão)

Em Maio de 2008 o Governo anuncia mais uma medida social com o objectivo de reforçar a protecção social das famílias mais carenciadas e que é o aumento extraordinário do abono de família para crianças e jovens em 25 por cento, acréscimo que é fixado pela Portaria nº 425/2008, de 16 de Junho, e que entra em vigor partir do segundo semestre desse ano. Trata-se de um aumento significativo que se destaca das actualizações anuais que se costumam situar na ordem dos 3 e 4 por cento. O Governo justifica a aplicação desta medida como uma forma de minorar os efeitos da conjuntura económica internacional de crise nas condições de vida famílias portuguesas, *"com particular incidência naquelas que têm menores a cargo às quais não pode ser igualmente dissociado o aumento dos preços verificado em consequência da crise do mercado petrolífero."* Neste sentido, o aumento extraordinário do abono de família em 25 por cento surge com o objectivo de *"reforçar os apoios às famílias economicamente mais débeis (...) reforçar o princípio da diferenciação positiva, aumentando o valor do abono para as*

⁸⁴ Petição disponível em: <http://www.petitiononline.com/1495038/petition.html>

famílias de mais baixos rendimentos e com menores a cargo que são aquelas que são mais atingidas com a actual situação e que mais próximas estão do limiar de pobreza.” Este aumento incide não só no valor do abono de família pré-natal mas, também, na majoração atribuída em caso de nascimento ou integração de segunda, terceira e subsequente criança no agregado familiar.

Assim, o montante do abono no 1º escalão sobe de 135,84 Euros para 169,80 Euros nos primeiros 12 meses de vida da criança e, após o primeiro ano de vida, passa de 33,96 Euros para 42,45 Euros; no segundo escalão os valores sobem respectivamente de 112,66 Euros para 140,83 Euros e de 28,17 Euros para 35,21 Euros. A estes valores acrescem 20 por cento em caso de monoparentalidade. Segundo declarações de José Vieira da Silva, Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (Jornal Público, 16/06/2008) o Estado gasta cerca de 700 milhões de euros com o abono de família devendo esta despesa aumentar para 820 milhões com o reforço dos montantes no 1º e 2º escalões. De acordo com a mesma fonte, esta medida abrangerá 900 mil beneficiários representando 65 por cento dos beneficiários totais deste abono.

Generalização do montante adicional do abono de família a todos os escalões

Já em 2003 (ver Wall, 2003) tinha sido instituído, além do abono de família correspondente, um montante adicional de igual quantitativo, com o objectivo de compensar as famílias mais carenciadas das despesas que têm anualmente com encargos escolares. Assim, este montante adicional é pago em Setembro, por cada criança titular do abono do 1º escalão, com idade compreendida entre os 6 e 16 anos e matriculada em estabelecimento de ensino. Ora, em finais de 2008 o actual Governo decide alargar a todos os escalões de rendimento a atribuição desse montante adicional considerando não se justificar *“por razões de equidade e de justiça social que os restantes beneficiários não pudessem beneficiar deste apoio por parte do Estado, reconhecendo os encargos adicionais das famílias com a educação dos seus filhos no início de cada ano lectivo”* (Decreto-lei nº 245/2008, de 18 de Dezembro)⁸⁵.

Em síntese, e, de acordo com as alterações acima descritas, até final de 2009 os escalões de rendimento que servem de referência à atribuição do abono de família para crianças e jovens e o respectivo montante eram os seguintes (incluindo a majoração de 25% para o 1º e 2º escalão):

- 1º escalão (rendimento de referência igual ou inferior a 0.5 do IAS) - 174,72 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 43,68 para crianças com mais de 1 ano de idade (dobro em caso de 2º filho/triplo em caso de 3º/filho e subsequentes);
- 2º escalão (rendimento de referência superior a 0.5 até 1x IAS) - 144,91 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 36,23 euros para crianças com mais de 1 ano de idade (dobro em caso de 2º filho/triplo em caso de 3º/filho e subsequentes);

⁸⁵ No mesmo Decreto procede-se a uma alteração dos critérios de apuramento do rendimento anual dos trabalhadores independentes para efeitos da atribuição do abono de família para crianças e jovens e abono de família pré-natal

- 3º escalão (rendimento de referência superior a 1 até 1.5 x IAS) - 92,29 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 26,54 euros para crianças com mais de 1 ano de idade (dobro em caso de 2º filho/triplo em caso de 3º/filho e subsequentes);
- 4º escalão (rendimento de referência superior a 1.5 até 2.5 x IAS) - 56,45 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 22,59 euros para crianças com mais de 1 ano de idade (dobro em caso de 2º filho/triplo em caso de 3º/filho e subsequentes);
- 5º escalão (rendimento de referência superior a 2.5 até 5 x IAS) - 33,88 euros para crianças com idade até 12 meses inclusive e 11,29 euros para crianças com mais de 1 ano de idade (dobro em caso de 2º filho/triplo em caso de 3º/filho e subsequentes);

Abono de família pré-natal:

Escalões de rendimentos: 1º escalão € 174,72; 2º escalão € 144,91; 3º escalão € 92,29; 4º escalão € 56,45; 5º escalão € 33,88.

Aos valores acima mencionados (abono de família e abono de família pré-natal) acresce, ainda, 20 por cento do respectivo valor tratando-se de famílias monoparentais.

Por seu lado, os montantes mensais das prestações para protecção das crianças e jovens com deficiência e ou em situação de dependência são os seguintes:

Bonificação por deficiência:

- até aos 14 anos - € 59,48;
- dos 14 aos 18 anos - € 86,62;
- dos 18 aos 24 anos - € 115,96;

Subsídio mensal vitalício - € 176,76;

Subsídio por assistência de terceira pessoa - € 88,37.

O montante do *subsídio de funeral* passa a ser de € 213,86.

Bolsa de estudo para estudantes do nível secundário e beneficiários do 1º e 2º escalão do abono de família

Este novo apoio social foi criado pelo Decreto-lei nº 201/2009, de 28 de Agosto, e consiste numa bolsa de estudo a atribuir aos estudantes que reúnam cumulativamente os seguintes critérios: sejam beneficiários do primeiro ou segundo escalão do abono de família, estejam matriculados e a frequentar com bom aproveitamento o 10º, 11º ou 12º ano de escolaridade, ou nível de escolaridade equivalente, e tenham idade inferior a 18 anos. A bolsa, que entra em vigor já durante o ano lectivo de 2009-2010, tem o montante de duas vezes o valor do abono de família, é paga mensalmente e mantém-se até à conclusão do nível secundário da educação ou equivalente (incluindo alunos que frequentem o ensino particular ou cooperativo). O Governo dirige este novo apoio social às famílias mais carenciadas justificando-a como uma medida “*de combate ao abandono escolar, reforçando a compensação dos encargos acrescidos decorrentes do alargamento da escolaridade obrigatória (...) considera-se, assim, necessário criar condições económicas*

e sociais necessárias a promover a diminuição do abandono escolar e o aumento da qualificação dos jovens”.

b) Subsídio por maternidade

2004-2006

O governo propõe rever a protecção social na maternidade e paternidade. Pressupõe-se, assim, que virá a ser proposto que o aumento no tempo de licença seja acompanhado de uma maior exigência do ponto de vista da partilha da licença entre o pai e a mãe, isto é, subjacente “*à concretização efectiva de partilha do tempo de licença entre os dois progenitores.*” Assinala-se, também, a proposta de incentivo financeiro que não chegou a concretizar-se: “*bonificar a concessão do subsídio de maternidade a partir do 2º filho; serão ainda definidos incentivos adicionais a partir do 3º filho*”⁸⁶

2007-2009

Em Junho de 2008 o Decreto-Lei nº 105/2008 cria quatro novos subsídios: o **subsídio social por maternidade**, o **subsídio social por paternidade**, o **subsídio social por adopção** e o **subsídio social por riscos específicos**. Estas prestações são criadas com o objectivo de alargar a protecção social às mulheres e homens, residentes em território nacional⁸⁷, que não sendo elegíveis à respectiva protecção do sistema previdencial, seja por inexistência ou insuficiência de carreira contributiva, apresentem simultaneamente uma situação de vulnerabilidade económica definida no diploma como “rendimento mensal *per capita* do agregado familiar inferior a 80 por cento do IAS”, sendo que o valor do IAS em 2008 era de 407,41 euros.

Assim, o montante do subsídio social por maternidade é de 80 por cento do IAS (Valor do IAS em 2008 é de 407,41 euros: $80\% \times 407,41 \text{ euros} = 325,92 \text{ euros/mês}$) e é pago durante 120 dias ou 150 dias (neste último caso o montante corresponderá a 64% do IAS, ou seja, a aproximadamente 260 euros/mês), dependendo da opção de duração da licença, sendo, ainda, acrescido de 30 dias por cada gemelar além do primeiro. É importante referir que, para além de abranger as situações de parto de nado vivo ou morto, este subsídio contempla ainda as situações de aborto espontâneo e de interrupção voluntária da gravidez nos termos do Artº 142 do Código Penal (ver ponto 3.2). Nestes duas últimas situações, o período de concessão do subsídio varia entre 14 e 30 dias, consoante prescrição médica. O subsídio social por interrupção da gravidez e o subsídio social por riscos específicos só são pagos às mulheres trabalhadoras sob a condição de recursos acima referida.

O **subsídio social por paternidade** é concedido ao pai por um período de cinco dias. Em caso de morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe, o pai pode, também, usufruir do subsídio social de paternidade por igual período àquele a que a mãe teria direito. O

⁸⁶ Proposta do governo que se insere no ponto 6. Incentivos à Natalidade no âmbito do documento *Medidas de Reforma da Segurança Social*, MTSS, Junho de 2006, pp.18-19.

⁸⁷ Inclui refugiados e apátridas e portadores de títulos válidos de autorização de residência ou de prorrogação de permanência

montante diário do subsídio social de paternidade durante os 5 dias é igual a 80% de 1/30 do valor do IAS (em 2008 corresponde a €10,86 por dia); nas situações de morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe, o montante do subsídio social de paternidade tem o valor diário igual a 80% (120 dias) ou 64% (150 dias) de 1/30 do valor do IAS, respectivamente €10,86 ou €8,69.

Cerca de um ano após a entrada em vigor do subsídio social por maternidade 15.592 mães beneficiaram do mesmo sendo apenas 8 os pedidos do subsídio social por paternidade.⁸⁸ A criação do subsídio social por maternidade é apresentada pelo Governo como uma medida de justiça social mas também de combate à pobreza. Para Edmundo Martinho, presidente do Instituto da Segurança Social, *“Portugal tinha até à entrada do decreto uma grande lacuna ao nível da protecção social à parentalidade (...) quando uma mulher decide ter um filho o sistema deve assegurar que a criança não seja vítima das eventuais fracas condições económicas da mãe (...) imagine uma qualquer mulher que acaba por engravidar ao fim de um tempo, não tem carreira contributiva⁸⁹ porque só agora começou, vai deixar de ter subsídio de maternidade por causa disso?”*⁹⁰ No entanto, Cristina Carvalho, presidente executiva da Associação Vida Norte, problematiza as condições de elegibilidade deste benefício alegando que a classe média não terá acesso ao mesmo *“não é só para pessoas que não têm carreira contributiva, é também e fundamentalmente para pessoas que o Estado entende que são pobres sendo que se é rico para o Estado a partir de um montante muito baixo (...) imagine uma professora que o é há muito pouco tempo mas que no ano seguinte não é colocada e engravidada. Não tem carreira contributiva mas isso não garante que tenha o subsídio social por maternidade porque basta o marido ganhar mil euros que dificilmente terá essa ajuda. Então onde está o incentivo à maternidade dela? A isto acresce o facto de as rendas de casa para quem não vive em bairros sociais serem caras o que faz com que pessoas da classe média vivam com mais dificuldade, às vezes, do que as que vivem com apoios estatais.”* Ainda assim, para Cristina Carvalho, o subsídio social de maternidade *“é uma boa ideia”* mas *“não devia colocar de fora outras pessoas”*; por outro lado devia ser acompanhado de um projecto de vida para aquelas que pertencem a agregados muito carenciados *“na maioria dos casos, o subsídio social de maternidade é dado às mulheres que já têm o rendimento social de inserção ou seja já têm uma serie de apoios mas muitas vezes nenhum acompanhamento para saírem da situação de pobreza que não é só material”*. Resumindo, se para Edmundo Martinho esta medida significa *“um avanço no sistema”* de apoio à maternidade, para Cristina Carvalho *“o sistema deveria avançar um pouco mais pensando em todas as mulheres”*.⁹¹ Em 2008 registaram-se 104,594 nascimentos em Portugal sendo cerca de 75.000 as mulheres elegíveis ao subsídio por maternidade nesse mesmo ano (das quais 7.257 elegíveis ao subsídio social por maternidade).

O subsídio social por adopção é reconhecido aos candidatos a adoptantes de menores de 15 anos e concedido por um período máximo de 100 dias.

⁸⁸ [Jornal de Notícias, 1 de Agosto de 2009.](#)

⁸⁹ É preciso ter contribuído durante 6 meses seguidos ou interpolados para a segurança social; nas situações em que os meses de descontos não são seguidos, não pode haver um período igual ou superior a 6 meses sem descontos

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

O subsídio social por riscos específicos é pago às mulheres grávidas ou às mulheres que tenham sido mães recentemente ou às mulheres que estejam a amamentar e que reúnam cumulativamente as seguintes condições: estarem abrangidas por um regime de segurança social de enquadramento obrigatório, ou pelo regime do seguro social voluntário, não poderem trabalhar porque o seu emprego põe em risco a sua saúde e segurança, não serem elegíveis ao subsídio por riscos específicos, estejam em situação económica vulnerável (os rendimentos mensais por pessoa do seu agregado familiar não podem ser superiores a 325 euros, ou seja, a 80 por cento do indexante dos apoios sociais - valores do IAS em 2008). São considerados riscos específicos: a exposição a certos agentes, processos ou condições de trabalho e a realização de trabalho nocturno. O subsídio é pago mensalmente e o seu montante diário corresponde a 80 por cento de 1/30 do IAS. O período de dispensa por riscos específicos não pode ser descontado nos dias de licença parental.

A partir de Maio de 2009, com as alterações introduzidas no Código de Trabalho, em matéria de licenças parentais, estes subsídios sociais alteram-se no sentido de acompanhar a nova legislação (ver ponto 2.2). Assim, o subsídio social de maternidade é substituído pelo subsídio social parental inicial (a partilhar por ambos os progenitores), concedido por 120 (80% do IAS), 150 (64% do IAS ou 80% no caso dos cônjuges partilharem pelo menos um mês da licença) ou, ainda, 180 dias (66% do IAS implicando a partilha de pelo menos um mês da licença por ambos os cônjuges), e pelo subsídio social parental inicial exclusivo da mãe (6 semanas obrigatórias após o parto ou 30 dias opcionais a gozar antes do parto e a descontar na licença parental inicial); o subsídio social por paternidade é substituído pelo subsídio social parental inicial exclusivo do pai (10 dias obrigatórios mais 10 dias opcionais); o subsídio social por adopção passa a ser concedido por um período de duração igual ao subsídio social parental inicial, de 120, 150 ou 180 dias em vez dos 100 dias consecutivos. Deste modo, o período de concessão dos subsídios sociais acompanha as alterações introduzidas em 2009 mantendo-se, porém, os mesmos critérios de elegibilidade e os mesmos princípios de atribuição destes subsídios sociais (para mães e pais que não estejam a contribuir para a segurança social ou que, estando, não tenham o período de contribuições necessário para acesso às prestações e estejam em situação de carência económica acima definida).

No que diz respeito aos subsídios já existentes – maternidade e paternidade - as alterações introduzidas pelo novo Código de Trabalho (Lei nº 7/2009, de 12 de Fevereiro) vêm transformar o subsídio por maternidade em subsídio parental inicial ao mesmo tempo que alargam o período de concessão deste subsídio em um mês caso os cônjuges partilhem aquela licença em, pelo menos, 30 dias. Mantém-se a possibilidade anterior de gozar 120 dias de licença pagos a 100 por cento do vencimento ou 150 dias pagos a 80 por cento do vencimento. No entanto, **é introduzida uma inovação que é pagar 150 dias de licença a 100 por cento ou 180 dias de licença a 83 por cento se, pelo menos 30 dias consecutivos, ou dois períodos de 15 dias consecutivos, forem gozados em exclusivo pelo outro progenitor.** O subsídio por paternidade passa a subsídio parental inicial exclusivo do pai. **Por outro lado, é criado um novo subsídio - o subsídio parental alargado pago em 25% da remuneração de referência** – caso cada um dos cônjuges deseje gozar mais 3 meses de licença parental complementar na modalidade de alargada

desde que gozada imediatamente a seguir à licença parental inicial. Todas estas alterações são explicadas mais detalhadamente no ponto 2.2.

c) Cheques dentista

O Despacho nº 4324/2008 de 19 de Fevereiro de 2008 vem alargar o Programa Nacional de Promoção da Saúde Oral (inicialmente destinados a crianças entre os 3 e os 16 anos de idade) às grávidas seguidas nos centros de saúde e aos idosos, com mais de 65 anos, beneficiários do complemento solidário para idosos e utentes do Serviço Nacional de Saúde. Concretamente, esta iniciativa significa que o Governo vai distribuir três cheques dentista àquelas grávidas destinados a consultas e tratamentos no valor máximo de 120 euros por ano; os idosos, beneficiários do complemento solidário, poderão receber dois cheques dentista por ano, também destinados a consultas e tratamentos, no valor máximo de 80 euros por ano. Os utentes podem escolher qualquer médico estomatologista desde que conste da lista dos profissionais aderentes, disponível nos centros de saúde e na internet. O Governo estima que este programa venha a abranger anualmente cerca de 65.000 grávidas que optam por fazer o acompanhamento da sua gravidez nos centros de saúde e cerca de 90.000 beneficiários do complemento solidário para idosos.

A partir de 2009, os cheques-dentista são alargados a crianças de quatro, cinco, sete, dez e treze anos de idade a frequentar escolas públicas ou instituições particulares de solidariedade social. Está prevista a distribuição de dois cheques dentista no valor de 40 euros a cada criança (três cheques para as crianças de 13 anos de idade). Prevê-se que em 2009 o programa venha a beneficiar cerca de 190 mil crianças de sete, dez e treze anos e cerca de 20.000 crianças de 4 e 5 anos de idade. De acordo com a Ministra da Saúde, *"todas as crianças que frequentam a escola pública terão acesso a cuidados de saúde oral e, quando necessário, a cheques-dentista."*⁹²

Na comemoração do Dia Mundial da Saúde Oral (12 de Setembro), o Bastonário da Ordem dos Médicos Dentistas, Orlando Monteiro da Silva, elogiou esta iniciativa afirmando ser uma medida *"fundamental e cientificamente do mais correcta que se pode imaginar"*. Reconhecendo que *"há uma lógica na escolha das faixas etárias dos sete, dez e 13 anos, pois é nestas idades que surgem os molares definitivos, os mais susceptíveis a cáries dentárias"*⁹³, o Bastonário reivindica, no entanto, o alargamento deste programa a mais crianças e jovens, e também ao grupo dos doentes diabéticos, e ainda, o aumento do valor do cheques de 40 euros para 50 euros.

De acordo com dados divulgados pela Ordem dos Médicos Dentistas, notícia publicada no Jornal Expresso, em 12 de Setembro de 2009, mais de 90.000 cheques dentista foram entregues no período compreendido entre Maio de 2008 e Agosto de 2009 (78.247 a grávidas e 12.113 a pessoas idosas). Por outro lado, cerca de 219 014 jovens de 7, 10 e 13 anos de idade e cerca de 3.668 crianças com idade inferior a sete anos entraram neste Programa de Saúde Oral.

⁹² Jornal Público, 11 de Dezembro de 2008.

⁹³ Expresso, 12 de Setembro de 2009.

d) Acção social escolar

A acção social escolar (ASE) destina-se a alunos dos ensinos básico e/ou secundário que frequentam as escolas públicas e escolas particulares ou cooperativas em regime de contrato de associação e cujos rendimentos das respectivas famílias se inserem em dois escalões – A e B. Há, ainda, um escalão C para aceder a computadores em condições especiais. Os alunos do escalão A recebem a totalidade dos apoios; os alunos do escalão B recebem o equivalente a metade desses apoios e os restantes alunos apenas recebem apoio indirecto, isto é, têm acesso aos apoios a um preço tabelado e subsidiado.

Concretamente, os apoios da ASE, referem-se a: a) apoio alimentar (refeições escolares e suplementos alimentares); b) auxílios económicos para livros e material escolar e específico; c) actividades de complemento curricular (visitas de estudo); d) seguro escolar; e) bolsas de mérito a alunos carenciados matriculados no ensino secundário; f) condições favoráveis de alojamento em residências escolares; g) leite escolar.

2004-2006

• ***Discriminação positiva das famílias monoparentais***

No âmbito dos auxílios económicos da Acção Social Escolar do Ministério da Educação relativos a subsídios de estudo e isenção de propinas, foi introduzida no ano escolar de 2005/2006 a possibilidade de existir uma discriminação positiva das famílias monoparentais, podendo o cálculo da capitação ter uma dedução de 20% ao rendimento bruto do respectivo agregado familiar.⁹⁴

• ***Previsão de manuais escolares gratuitos no ensino básico para o Escalão A da acção social escolar***

Assinala-se o compromisso da parte do governo em disponibilizar, a partir de 2009, manuais escolares gratuitos aos alunos do ensino básico provenientes de famílias mais carenciadas que beneficiam do primeiro escalão da acção social escolar.⁹⁵

A proposta de gratuidade dos manuais escolares vem ao encontro das reivindicações da Confederação das Associações de Pais (CONFAP) que considera que os manuais escolares devem ser gratuitos em todos os três ciclos do Ensino Básico e que, já há um tempo, esperava a concretização de uma promessa do anterior executivo e ministro Marçal Grilo (corroborada por Oliveira Martins) sobre a gratuidade dos manuais escolares no primeiro ciclo do ensino básico. Nesse sentido, esta associação decidiu elaborar uma petição à Assembleia da República

⁹⁴ Ver guião para análise e tratamento dos boletins de candidatura a subsídios de estudo/isenção de propinas 2005/2006, Acção Social Escolar, Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, Ministério da Educação, pp.6. Ver, no entanto, que a esta dedução está associada a realização de uma entrevista prévia ao encarregado de educação do aluno (feita pelo Conselho executivo, ou um seu representante) após o que será elaborado um relatório fundamentado e assinado por ambas as partes e o qual deverá fazer parte integrante do processo.

⁹⁵ Ver www.portugal.gov.pt/Portal/PT “Manuais escolares certificados antes da adopção pelas escolas”, 17 de Abril, de 2006. Ver também Despacho de 27 de Julho de 2006 emitido pelo Secretário de Estado Adjunto e da Educação no qual se reafirma esse compromisso por parte do governo.

para aprovar a imediata gratuitidade dos manuais do 1º ciclo e a calendarização da sua implementação para os 2º e 3º ciclos e ensino secundário.⁹⁶

2007-2009

Em Setembro de 2008, o Governo aprova novas regras de acesso à acção social escolar (ASE). Até à aprovação destas novas regras, estes escalões A e B eram apurados com base numa fórmula de cálculo de capitação do rendimento familiar que abatia ao rendimento bruto anual do agregado familiar um conjunto de despesas como seja o total de contribuições pagas, total de impostos pagos, encargos anuais com a habitação até um máximo de 2.200 euros, despesas de saúde não reembolsadas; o rendimento era dividido pelo número de pessoas que compõem o agregado familiar (as famílias monoparentais podiam ter uma dedução de 20%, desde o ano lectivo de 2005/2006, tal como acima referido). Ou seja, o processo de identificação do nível de rendimentos das famílias dos alunos era feito pelas escolas e implicava a apresentação de vários documentos por parte das famílias.

Com as novas regras (Despacho n.º 20956/2008, de 11 de Agosto) passa a ser feita uma correspondência entre os escalões A e B da acção social escolar com o 1º e 2º escalão do abono de família, respectivamente. Deste modo, as famílias deixam de entregar à escola aquela documentação passando a ser suficiente a classificação do rendimento das famílias na Segurança Social para efeitos de abono de família. Portanto, o escalão A passa a abranger todos os alunos do escalão 1 do abono de família, e o escalão B passa a incluir todos os alunos com o escalão 2 do abono de família. Mantém-se o mesmo princípio de atribuir 100 por cento de apoio aos alunos do escalão A e 50 por cento aos alunos do escalão B; os alunos do escalão C (3º escalão do abono) continuam a aceder aos computadores e ao alojamento em residências com preços tabelados e subsidiados.

De acordo com o Governo, o facto de a acção social escolar seguir os mesmos critérios de atribuição do abono de família, resultou no “*maior alargamento do número de alunos beneficiários dos apoios da ASE desde que o sistema foi instituído*”. Segundo dados do Governo, em 2008 185.280 alunos do 1º ao 12º ano beneficiavam do anterior escalão A; 44.468 estavam no anterior escalão B e 8.360 estavam no escalão C. Já no que diz respeito aos beneficiários do abono de família – dos 6 aos 18 anos –, com referência a Dezembro de 2007, totalizavam 399.746 no 1.º escalão, 311.472 no 2.º e 171.827 no 3.º.

Ora, se com o novo regime serão abrangidos pelo escalão A todos os alunos do primeiro escalão do abono de família, pelo escalão B todos os alunos do segundo escalão do abono de família e pelo escalão C todos os alunos do terceiro escalão do abono de família, os escalões A e B passam a totalizar 711.218 beneficiários. Por exemplo, no caso do escalão A, que corresponde agora ao 1º escalão do abono de família, passam a ser 399.746 alunos,

⁹⁶ “Diário de Notícias”, 30 de Outubro de 2006.

e não apenas 185.280 alunos, aqueles que irão beneficiar de refeições gratuitas e do pagamento integral dos manuais de aquisição obrigatória.⁹⁷

Para a Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, *“estamos perante uma medida muito importante, porque se traduz num efectivo apoio a muito mais famílias no apoio aos seus filhos (...) o modelo da Acção Social Escolar estava praticamente inalterado desde a sua criação (...) esta é uma mudança simples, mas com um enorme alcance, porque permite triplicar o número de alunos abrangidos pela Acção Social Escolar”*.

Do lado das associações de pais, sindicatos e partidos políticos, estas medidas foram aplaudidas pelos pais e consideradas positivas mas insuficientes, pelos sindicatos e partidos da oposição.

Para o secretário-geral da Federação Nacional dos Sindicatos de Professores, FNE, João Dias da Silva, estas medidas são positivas mas *“claramente insuficientes para as dificuldades que as famílias enfrentam”*. Para Luís Lobo, da Federação Nacional de Professores, Fenprof: *“nenhum cidadão fica descontente quando se trata de benefícios para as famílias, mas isto significa que as famílias ainda têm de pagar a Educação que deveria ser gratuita, segundo a Constituição.”*⁹⁸

e) Passe escolar

É criado, pelo Decreto-lei nº 186/2008, de 19 de Setembro, um passe escolar designado por passe4_18@escola.tp e destinado a todas as crianças e jovens estudantes do ensino não superior com idade entre os 4 e aos 18 anos inclusive, os quais passam a beneficiar de uma redução de 50 sobre o preço do título de transporte (tarifa inteira mensal) que usam regularmente na deslocação entre a sua residência o estabelecimento de ensino que frequentam.⁹⁹ A criação deste passe é justificada pelo Governo como uma medida social de apoio às famílias, especialmente as mais carenciadas, numa conjuntura internacional marcada pela *“subida dos preços do petróleo e combustíveis líquidos”* o que têm criado *“dificuldades financeiras às famílias portuguesas, principalmente às que têm menores recursos”*; a criação deste passe *“como complemento social alternativo ao transporte escolar já existente”* (Decreto-Lei nº 299/84 de 5 de Setembro) tem, ainda, por objectivo *“apoiar as famílias numa das suas necessidades básicas - a mobilidade (...) reduzir as disparidades que se verificam actualmente nos tarifários segundo os grupos etários”* assim como *“incentivar, desde a infância, a utilização regular de transporte colectivo, como alternativa ao transporte individual, condição necessária para diminuir a dependência face ao petróleo e para tornar as cidades mais amigas do ambiente”*. Este passe abrange os estudantes do ensino não superior dos 4 aos 18 anos inclusive, e é aplicável aos serviços de transporte colectivo de passageiros autorizados ou concessionados pelos organismos da administração central, bem como aos serviços de

⁹⁷ [http://www.drec.min-edu.pt/repositorio/\(Alargamento%20da%20Ac_347_343o%20Social%20Escolar%20-%20Final\).pdf](http://www.drec.min-edu.pt/repositorio/(Alargamento%20da%20Ac_347_343o%20Social%20Escolar%20-%20Final).pdf)

⁹⁸ Jornal Público, 4 de Setembro de 2008.

⁹⁹ As crianças que tenham menos de 6 anos de idade em 31 de Dezembro de cada ano são dispensadas de apresentar a declaração comprovativa de frequência de estabelecimento de ensino, a emitir anualmente pelo mesmo, a qual é substituída por documentos que provem a sua idade e residência (Portaria nº 138/2009, de 3 de Fevereiro).

transporte de iniciativa dos municípios se estes vieram a aderir ao sistema pass4_18@escola.tp. Compete a cada estabelecimento de ensino a emissão de uma declaração comprovativa de que a criança ou jovem frequenta a respectiva escola.

Cerca de um ano mais tarde, em Agosto de 2009, o Decreto-lei nº 203/2009 vem alargar aquele benefício a todos os estudantes do ensino superior, público ou privado, com idade até 23 anos inclusive, através da instituição do passe sub23@superior.tp, que segue os mesmos princípios de atribuição do passe4_18@escola.tp.

f) Complemento solidário para idosos

(Criado pelo Decreto-Lei nº 232/2005, de 29 de Dezembro, DR nº 249 I SERIE-A e regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 3/2006 de 6 de Fevereiro, DR nº 26 I SERIE-B)

2004-2006

A convergência das pensões mínimas ao salário nacional era já uma proposta do anterior governo de coligação¹⁰⁰, mas a criação deste complemento como prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos pensionistas com idade igual ou superior a 65 anos é uma novidade em Portugal nesta matéria **e tem por objectivo garantir que nenhum pensionista viva com um rendimento mensal abaixo dos 300 euros/mês ou 525 euros/mês se em casal.**¹⁰¹ A sua implementação foi, porém, faseada: em 2006 só tiveram acesso ao complemento aqueles cuja idade era igual ou superior a 80 anos; em 2007 os que tinham 70 ou mais anos e em 2008 todos aqueles com idade igual ou acima dos 65 anos.¹⁰²

- **Podem requerer o complemento** todas as pessoas que satisfaçam cumulativamente as seguintes condições:
 - Idade igual ou superior a 65 anos;
 - Residência em território nacional, pelo menos, nos últimos seis anos imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento da prestação;
 - Recursos de montante inferior ao valor de referência do complemento que, em 2006, é de 4200 euros/ano para uma pessoa isolada ou 7.350 euros/ano se em casal.

¹⁰⁰ Ver PNAI 2003-2005: “convergência das pensões mínimas de invalidez e velhice do regime geral que passam a ser fixadas, num prazo de quatro anos entre 65.0% e 100% do SMN, líquido da TSU, tendo em conta a duração das carreiras profissionais” (pp.42). É igualmente referida a “criação de um complemento familiar nas pensões mínimas, atribuído aos beneficiários casados com mais de 75 anos, cujo cônjuge não disponha de rendimentos, a fim de lhes garantir um valor de pensão igual ao do SMN líquido independentemente do número de anos de desconto” (pp.43).

¹⁰¹ A criação de uma prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos, já tinha sido anunciada no programa eleitoral do partido socialista, no ponto IV – Protecção social e combate à pobreza: mais futuro, melhor presente. Uma alternativa do governo em resposta à promessa do governo anterior classificando-a por “falsa promessa que foi elevar todas as pensões mínimas para o nível do salário mínimo (...)”

¹⁰² Inicialmente estavam previstos outros intervalos de idade: 80 ou mais anos em 2006, 75 ou mais anos em 2007, 70 ou mais anos em 2008 e, finalmente, em 2009, 65 ou mais anos de idade. (Decreto-Lei nº 232/2005. O governo decidiu, no entanto antecipar para 2007 o acesso à prestação para todos os idosos com idade igual ou superior a 70 anos (Decreto-Lei nº 236/2006 de 11 de Dezembro).

- **O montante do complemento** solidário para idosos corresponderá à diferença entre o montante de recursos do requerente e o valor de referência do complemento, tendo como limite máximo 4.200 euros/ano (pessoa isolada) ou 7.350/ano (casal), de modo a que, tal como acima referido, nenhum pensionista viva com um rendimento abaixo dos 300 euros/ mês ou 525euros/mês se casal. A prestação é paga mensalmente por referência a doze meses, estando os seus titulares obrigados à renovação da prova de rendimentos de dois em dois anos contados a partir da data do reconhecimento do direito ao complemento.
- **Na determinação dos recursos do requerente** são tidas em consideração os rendimentos não só do requerente e seu cônjuge (ou de pessoa que com ele viva em união de facto), mas também dos filhos do requerente (independentemente de fazerem ou não parte desse agregado familiar) *na qualidade de legalmente obrigados à prestação de alimentos nos termos do Artº 2009º do Código Civil.*¹⁰³ Assim, na determinação dos recursos do requerente, para além de serem considerados vários rendimentos do seu agregado familiar (desde os rendimentos do trabalho dependente/independente; rendimentos empresariais, de capitais, prediais, patrimoniais, pensões, transferências monetárias ou bancárias de pessoas singulares ou colectivas a favor dos elementos do agregado familiar do requerente, entre outros), são ainda considerados os rendimentos anuais dos agregados fiscais dos filhos do requerente, nomeadamente rendimentos de trabalho dependente e pensões. Esses rendimentos resultam da divisão do rendimento total pelo número de indivíduos que o constituem, de acordo com uma fórmula de cálculo específica,¹⁰⁴ e vão determinar a componente de solidariedade familiar ou a exclusão do direito ao complemento.

São considerados 4 escalões indexados ao valor de referência do complemento:

Escalão 1 – até 2,5 x o valor de referência do complemento

Escalão 2 – superior a 2,5 e até 3,5 x o valor de referência do complemento

Escalão 3 – superior a 3,5 e até 5 x o valor de referência do complemento

Escalão 4 – superior a 5 x o valor de referência do complemento

Quando o valor por adulto equivalente de cada um dos agregados fiscais dos filhos se situa no 1º, 2º e 3º escalão, a componente de solidariedade familiar assume respectivamente os valores de 0%, 5% ou 10% do valor de referência do complemento. Quando o valor por adulto equivalente de cada um dos agregados fiscais dos filhos se situa no 4º escalão, o requerente fica excluído do direito ao complemento. Segue-se um exemplo concreto do contributo que a “solidariedade familiar” poderá assumir tomando como referência o rendimento global de uma família tipo (dois adultos e uma criança):¹⁰⁵

Escalão 1 - até €1650/mês: rendimentos dos filhos não são considerados;

¹⁰³ Ver nº 1 do artº 6 do Decreto-Lei nº 232/2005.

¹⁰⁴ Ver Decreto-Regulamentar nº 3/2006, de 6 de Fevereiro, DR nº 26, I SERIE, pp.894.

¹⁰⁵ Ver apresentação do complemento solidário para idosos em www.mtss.gov.pt

Escalão 2 - de €1650/mês a €2310/mês: 0,5% componente solidariedade familiar;
Escalão 3 - de €2310/mês a €3300/mês: 10% componente solidariedade familiar
Escalão 4 – mais de €3300/mês: requerente está excluído do direito ao complemento.

Portanto, só terão direito ao complemento os requerentes que autorizarem a entidade gestora da prestação a aceder à informação fiscal e bancária relevante para a sua atribuição; declararem disponibilidade para exercer o direito a outras prestações de segurança social a que tenham ou venham a ter direito; declarar disponibilidade para exercer o direito de crédito que tenham ou venham a ter sobre terceiros. Ou seja, sempre que o requerente não apresentar os rendimentos dos filhos devido a desconhecimento do seu paradeiro não é considerada a solidariedade familiar desse filho para determinação dos recursos do requerente. Mas no caso de algum dos filhos se recusar a entregar o IRS deve ser apresentada declaração que comprove essa recusa, e se o requerente não se disponibilizar para exercer o seu direito a pensão de alimentos, num prazo de 6 meses, o montante de solidariedade familiar é automaticamente incluído no 3º escalão.

Apesar do reconhecido mérito no combate às situações de grave carência de milhares de idosos em Portugal, o facto do direito ao complemento estar, também, dependente do rendimentos fiscal dos filhos (mesmo que estes não façam parte do seu agregado familiar), e o facto de se prever a possibilidade de, num prazo máximo de seis meses, o requerente accionar judicialmente os filhos no caso destes se recusarem a apresentar os rendimentos fiscais, tem suscitado polémica entre os vários partidos da oposição e na sociedade civil em geral.¹⁰⁶ O governo argumenta pelo lado da “componente de solidariedade familiar”, afirmando que se trata de uma medida de solidariedade cuja responsabilidade deve ser assumida pelo Estado, mas também pelas famílias no caso de existirem recursos para o efeito.

Em concordância com a posição do governo está a União Geral de Trabalhadores (UGT) que, em Fevereiro de 2006, por ocasião da publicação do Decreto nº 3/2006 que regulamenta o complemento, se congratulou com esta medida e seus princípios¹⁰⁷ sublinhando que “*são as famílias com rendimentos mais elevados que devem contribuir para assegurar o bem-estar dos seus familiares não devendo os encargos recair sobre a segurança social*” e considerando, aliás, que os valores da componente de solidariedade familiar são “*bastante simbólicos*”. A UGT lamenta, no entanto, que nos casos em que os filhos não exerçam as suas obrigações, ou nos casos em que o idoso não accione judicialmente o seu direito à pensão de alimentos, a componente da solidariedade familiar seja descontada (10%) no valor do complemento solidário, defendendo que não deveria haver redução do complemento e que “*a segurança social se deveria substituir ao idoso na reclamação dos créditos aos filhos com obrigação a prestar alimentos.*” Assinala, ainda, a necessidade de acompanhamento dos idosos no que diz respeito ao preenchimento do requerimento pois considera a “*regulamentação excessiva e desnecessariamente muito*

¹⁰⁶ - “disponibilidade do requerente em exercer o direito a alimentos em relação a esse filho” Ver nº 3 e nº5º do artº 29 do Decreto Regulamentar nº 3/2006, de 6 de Fevereiro. Em caso de indisponibilidade do requerente para exercer esse direito, o montante correspondente à componente de solidariedade familiar para esse filho assume automaticamente o valor mais elevado: 3º escalão: de 3,5 vezes a cinco vezes o valor de referência do complemento.

¹⁰⁷ Ver www.ugt.pt/comunicado_09_02_2006.pdf

complexa”, sugerindo a criação, no prazo de seis meses, de um observatório com o objectivo de acompanhar o processo de atribuição do complemento solidário.

O comunicado à imprensa nº 007/06 da CGTP, em 7 de Fevereiro de 2006, também por altura da publicação da regulamentação do referido complemento, vem evidenciar uma posição contrária à da UGT. A CGTP discorda dos termos e condições em que são considerados os rendimentos dos filhos dos requerentes e dos efeitos que tem a recusa de apresentação de prova desses rendimentos afirmando ser *“chocante que o idoso seja obrigado a fazer uma declaração de disponibilidade para o exercício do direito a alimentos se os filhos se recusarem a apresentar os dados fiscais, e que tenha um prazo de 6 meses para accionar o processo judicial contra o filho sob pena de perder a prestação.”* A CGTP sugeriu que se eliminasse a condição da exigência de apresentação da prova de rendimentos dos filhos do requerente quando estes não fazem parte do respectivo agregado familiar. Esta central sindical chegou, ainda, a solicitar à Comissão Nacional de Protecção de Dados que se pronunciasse sobre as questões relacionadas com a protecção de dados que, a seu ver, este diploma suscitou. Para além destas críticas, a CGTP partilha da opinião da complexidade do processo de candidatura e considera que se está perante *“a prestação mais complexa e burocrática, até hoje realizada por um governo, nos 30 anos de democracia.”*

A burocratização do processo de candidatura ao complemento solidário tem sido subscrita por vários actores entre os quais os partidos políticos da oposição.¹⁰⁸ De modo a ultrapassar eventuais dificuldades, o governo disponibilizou algumas unidades móveis para percorrer o país e auxiliar os idosos sobre informação e preenchimento da documentação necessária ao processo de candidatura ao complemento.

Relativamente ao número de idosos (com mais de 80 anos) que beneficiou do complemento em 2006 era, em Março, de 613. No mesmo período eram 4 836 aqueles que tinham já apresentado requerimento ao complemento. A maioria destes requerentes (96%) são pensionistas da segurança social, pessoas sem filhos (87%) e mulheres (80%); 70% tinham entre 80 a 84 anos de idade.¹⁰⁹

Em Dezembro de 2006 o número de beneficiários ascendeu a cerca de 18 000.¹¹⁰ A maioria destes idosos tem como único rendimento uma pensão mínima cujo valor se situa na ordem dos 230 euros mensais. Assim, conclui-se que o complemento solidário para idosos se traduziu num aumento dos rendimentos dos idosos em cerca de 30%.¹¹¹

¹⁰⁸ Um dos críticos foi o líder do PSD, Marques Mendes, que considerou o acesso à prestação social como um “inferno burocrático”. Ver entrevista de Marques Mendes ao “Solidariedade”, nº 92, Dezembro de 2006: “era um complemento de apoio para um universo identificado de 300 mil idosos. Estamos a chegar ao segundo ano de governo e nem 10 por cento do universo que se pretendia atingir está a ser abrangido por esta medida. A medida foi criada com uma carga burocrática imensa, um inferno burocrático e, neste momento pelos números que tenho, nem está a chegar aos 10 por cento.” Ainda nessa entrevista Marques Mendes defende a diminuição da estrutura social do Estado que deve delegar essas funções para a sociedade civil: “o Estado é uma realidade demasiado abstracta para intervir naquilo que precisa sobretudo de calor humano e que precisa de afectividade como são as tarefas no domínio social.”

¹⁰⁹ “Diário de Notícias”, 9 de Março de 2006, pp.22.

¹¹⁰ Segundos dados divulgados pelo DN em 5 de Dezembro de 2006, pp.6 (suplemento Economia). Um número aquém das previsões do ministro Vieira da Silva que de acordo com o DN de 5 de Março de 2006 estimava que até ao final 40 000 pessoas estivessem já a receber o complemento).

¹¹¹ DN, de 5 de Dezembro de 2006, pp.6.

Todavia, e considerando os dados do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, o número de beneficiários tem ficado aquém das previsões do governo e dos objectivos desta medida política para combater a pobreza dos idosos em Portugal: cerca de 1 milhão de pessoas idosas com rendimentos inferior a 300 euros mensais e, dessas, 300 mil em riscos de pobreza.¹¹²

2007-2009

O Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de Julho veio criar benefícios adicionais para os idosos abrangidos pelo complemento solidário, nomeadamente: a) participação financeira em 50% da parcela do preço dos medicamentos não comparticipada pelo Estado; b) participação financeira em 75 % da despesa na aquisição de óculos e lentes até ao limite de 100 euros, por cada período de dois anos; c) participação financeira em 75 % da despesa na aquisição e reparação de próteses dentárias removíveis até ao limite de 250 euros, por cada período de três anos. Estes benefícios adicionais incidem apenas sobre a parcela não comparticipada ou reembolsada.

O Bastonário da Ordem dos Dentistas, Orlando Monteiro da Silva, elogiou a medida afirmando que *“não havia até hoje nenhuma comparticipação em relação às próteses dentárias e esta medida vai ter grande impacto junto da população mais carenciada”*. No entanto, o bastonário alerta que há uma parte do processo que fica de fora pois *“o montante de 250 euros a cada três anos incide apenas no dispositivo e não na sua colocação (...) há uma parte do processo que fica de fora”*. Por outro lado, chama a atenção para o facto deste tipo de apoio funcionar como reembolso obrigando os idosos a adiantar o dinheiro, *“o que poderá ser extremamente penalizador para este tipo de doente”*. Para a Confederação Nacional de Reformados, Pensionistas e Idosos esta medida é positiva, mas *“vai abranger um número muito restrito de pessoas, porque o complemento solidário em si já é muito restrito”*.

Calcula-se que esta medida abranja 35 mil pessoas e a Confederação estima que 1,2 milhões de pensionistas e idosos estejam em situação de pobreza em Portugal.

As despesas realizadas pelos idosos só serão reembolsadas pelo Estado mediante cópia da receita médica, facturas discriminadas e documentos de prescrição de óculos e lentes. O pagamento dos reembolsos é feito pelo Instituto da Segurança Social, juntamente com o complemento solidário, no mês seguinte ao da recepção da respectiva ordem de pagamento.

¹¹² Dados divulgados no âmbito da apresentação sobre o “complemento solidário para idosos” em 17 de Novembro de 2005 e disponível no portal do governo em: www.portal.gov.pt/Portal/PT

Em 2008, o Despacho nº 4324/2008, de 19 de Fevereiro de 2008, vem alargar aos idosos beneficiários do complemento solidário o programa de saúde oral dos cheques-dentista.

Em Maio de 2009, o Governo aprovou o alargamento do universo de beneficiários do complemento solidário para idosos ao acabar com a contabilização da pensão atribuída a idosos em situação de dependência elevada (2º grau) para efeitos de cálculo do complemento. Ou seja, estando a receber o complemento por dependência de 2.º grau, será considerado apenas o valor do complemento por dependência do 1.º grau. Com a alteração agora introduzida, Vieira da Silva referiu que a prestação social específica que se destina a apoiar idosos em situação de dependência *"deixa de contar para a contabilização do rendimento do cidadão beneficiário (...) as pessoas que recebiam uma prestação por dependência de grau dois, como contava no seu rendimento, acabavam por ter um complemento solidário mais baixo e em alguns casos até podiam não o ter se essa prestação ultrapassasse o valor fixado"*¹¹³

Segundo declarações do Secretário de Estado da Segurança Social,¹¹⁴ o Complemento Solidário para Idosos já apoiou cerca de 260.000 idosos que viram, por via desta prestação, aumentar em média o seu rendimento mensal em 93,93€ (cerca de 30%). O Secretário de Estado adianta ainda que em 2008 existiam 22% de idosos em risco de pobreza, face a 18% da população total. Todavia, em 2004, as situações de pobreza abrangiam 29% desta população.

A Portaria nº 1457/2009, de 31 de Dezembro de 2009, fixou o valor de referência do Complemento para 2010 em 5022 euros/ano. No caso de idosos casados ou a viver em regime de união de facto há mais de dois anos, os recursos do casal têm de ser inferiores a 8.788,50 euros. O valor de referência significa o limite a partir do qual os idosos deixam de ter direito ao benefício. Na avaliação dos recursos do idoso mantém-se a cláusula que inclui os rendimentos dos filhos.

¹¹³ Jornal “i”, notícia publicada em 14/05/2009.

¹¹⁴ Intervenção do Secretário de Estado da Segurança Social no Encerramento do II Congresso Nacional de Serviço Social de Almada em 19 de Novembro de 2010, disponível em: <http://www.mtss.gov.pt/left.asp?01.01.02.01.11>

g) Rendimento social de inserção

2004-2006

Tal como acima referido, o novo governo socialista decidiu alterar algumas das restrições que o anterior governo de coligação (PSD-PP) tinha feito sobre os critérios de atribuição do Rendimento Social de Inserção (Lei nº 13/2003, de 21 de Maio e Decreto-Lei nº 283/2003, 8 de Novembro). Estas alterações, que se traduzem principalmente na reposição do espírito da lei anterior, estão definidas na Lei nº 45/2005, de 29 de Agosto, e regulamentadas no Decreto-Lei nº 42/2006, de 23 de Fevereiro.

- **A lei do governo socialista (Lei nº 45/2005) reintroduz como possíveis titulares do RSI, pessoas com idade igual, ou inferior, a 18 anos no caso de terem menores na exclusiva dependência económica do seu agregado familiar¹¹⁵, como estava previsto na Lei nº 19-A/1996, e acrescenta, ainda, os casos de menores que sejam casados, ou vivam em união de facto, há mais de um ano e mulheres que estejam grávidas** (a anterior Lei nº 13/2003 considerava que, além das pessoas com idade igual, ou superior, a 18 anos, podiam ser igualmente titulares, do direito ao rendimento social de inserção, aquelas que estivessem nas seguintes condições: com menores a cargo e na sua exclusiva dependência económica; mulheres grávidas).
- Tendo em consideração as recomendações do Provedor de Justiça¹¹⁶ a regulamentação dada pelo Decreto-Lei nº 42/2006 de 23 de Fevereiro (Artº 4-A) vem, ainda, **equiparar, como possíveis titulares desta prestação, os estrangeiros detentores de visto de residência, de autorização de permanência, de visto de trabalho, de visto de estada temporária e de prorrogação de permanência com a dos que são detentores de residência legal, desde que estejam legalmente em território nacional há, pelo menos, 3 anos** (a lei anterior já considerava as situações de residência legal em Portugal).
- **A Lei nº 45/2005 determina que o montante da prestação de rendimento social de inserção passe a considerar a totalidade dos rendimentos dos membros do agregado familiar, quaisquer que sejam a origem ou natureza dos mesmos, no mês anterior à data de apresentação do requerimento ou, sempre que os rendimentos sejam variáveis, a média dos rendimentos auferidos nos três meses imediatamente anteriores ao do requerimento** (as alterações introduzidas pelo anterior governo de coligação - Lei nº 13/2003 - determinavam que o

¹¹⁵ As pessoas com idade inferior a 18 anos podem ser titulares da prestação de RSI desde que se encontrem em situação de autonomia económica: “que não estejam na efectiva dependência económica de outrem a quem incumba legalmente a obrigação de alimentos, nem se encontre em instituição oficial ou particular, ou em situação de acolhimento familiar.” (Republicação do Decreto-Lei nº 283/2003, de 8 de Novembro, Anexo do Decreto-Lei nº 42/2006 de 23 de Fevereiro, DR nº 39, 1ª Série.

¹¹⁶ Está referenciada no próprio Decreto-Lei nº 42/2006 que se trata de uma recomendação do Provedor de Justiça - nº 4/B/2005 de 7 de Junho. A recomendação já foi referenciada neste relatório no ponto 3.1.1 alínea a) sobre a atribuição do abono de família - no sentido de equiparar imigrantes com autorização de residência a imigrantes com autorização de permanência em Portugal, para efeitos de uma maior justiça social no direito ao abono de família. A recomendação também é no sentido de alargar o mesmo princípio no que diz respeito à atribuição do rendimento social de inserção.

montante da prestação de rendimento social de inserção passasse a ter como referência os rendimentos dos 12 meses anteriores ao requerimento em vez dos rendimentos existentes à data do requerimento, como se depreendia do estabelecido na Lei nº 19-A/1996 - ver relatório anterior).

- Por outro lado, **o conceito de agregado familiar volta a ser alargado aos parentes menores, como estabelecido da Lei nº 19-A/1996** (em vez de incluir apenas os menores, parentes em linha recta ou colaterais até ao 2º grau, como decretado nas alterações introduzidas pelo governo de coligação na Lei nº 13/2003). Assim, para além do titular e, desde que com ele vivam em economia comum, compõem o respectivo agregado familiar: o cônjuge ou a pessoa que viva com o titular em união de facto há mais de um ano; os parentes menores; os menores, adoptados plenamente, os menores adoptados, restritivamente; os afins menores; os tutelados menores; os menores que lhe sejam confiados por decisão judicial ou dos serviços tutelares de menores, e os menores em vias de adopção, desde que o processo legal respectivo tenha sido iniciado.

Desde que estejam na dependência económica exclusiva do requerente, ou do seu agregado familiar, e sejam maiores, **voltam a ser também susceptíveis de integrar o agregado familiar do titular os parentes em linha recta, como estabelecido na Lei nº 19-A/1996** (ao invés de considerar apenas os parentes em linha recta até 2º grau como alterado na Lei nº 13/2003). Assim, podem, ainda, ser susceptíveis de integrar o agregado familiar: os parentes em linha recta, os adoptados plenamente, os adoptados restritivamente, os tutelados, os afins e os adoptantes.

- Segundo a Lei nº 45/2005, **para ter direito ao subsídio, é, ainda, necessário estar inscrito num centro de emprego caso se esteja desempregado e se reúna as condições para o trabalho** (a actual Lei revoga, assim, o artº 7 da Lei nº 13/2003 segundo o qual as pessoas com idades entre 18 e 30 anos - excluindo situações de doença prolongada e apoio indispensável a membros do seu agregado familiar - tinham que estar inscritas nos centros de emprego há pelo menos 6 meses antes da data de apresentação do requerimento para terem direito ao referido subsídio).
- **Reintroduz o carácter automático da renovação da referida prestação ao fim de 12 meses** não necessitando o titular de apresentar meios de prova para a renovação, como estava previsto nas alterações introduzidas pelo governo de coligação através da Lei nº 13/2003. Mantém-se, porém, a obrigatoriedade, por parte do titular do direito ao rendimento social, de comunicar, no prazo de dez dias, à entidade distrital da segurança social competente as alterações das circunstâncias que deram origem ao direito a esse rendimento.
- **Anula a possibilidade de até 50% do valor da prestação ser pago através de vales sociais**, como estava previsto na Lei nº 13/2003.

- No que diz respeito ao apoio à maternidade, o Decreto-Lei nº 42/2006, que regulamenta a Lei nº 45/2005, **vem acrescentar que os programas de inserção devem ser adaptados com vista a incluir acções específicas direccionadas para a protecção à maternidade, designadamente a planificação de acções no âmbito de saúde materno-infantil.** Recomenda, aliás (Artº 43 e Artº 46 do Decreto-Lei nº 42/2006) que sempre que forem identificados, no agregado familiar, menores grávidas, bem como requerentes menores, o requerimento da prestação deve ser priorizado e imediatamente remetido para informação social (recomendação que não existia na lei anterior).
- **Mantém-se a obrigatoriedade de cumprimento de um programa de inserção** e as situações de dispensa da condição de disponibilidade activa para a inserção profissional: doença prolongada ou incapacidade para o trabalho, menores de 16 anos ou idade igual ou superior a 65 anos e pessoas que prestam apoio indispensável a membros do seu agregado familiar.
- Mantém-se, também, a indexação do montante da prestação ao valor da pensão social do subsistema de solidariedade que, em 2006, é de 187,62 euros para pessoas com menos de 70 anos e 203,50 euros para pessoas com mais de 70 anos. O montante da prestação a atribuir varia de acordo com a composição do agregado familiar:
 - 100% do valor da Pensão Social por cada indivíduo maior até ao segundo;
 - 70% do valor da Pensão Social por cada indivíduo maior a partir do terceiro;
 - 50% do valor da Pensão Social por cada menor (60% a partir do terceiro filho);
- Mantém-se, igualmente, o apoio financeiro suplementar em caso de gravidez do titular, do cônjuge ou da pessoa que viva em união de facto, que corresponde a 30% do valor da Pensão Social durante a gravidez e de 50% durante o primeiro ano de vida da criança.
- É introduzida uma pequena alteração relativamente a outros apoios especiais: a lei actual prevê um acréscimo de 30% sobre o valor da pensão social por cada pessoa com deficiência física ou mental profunda, ou portadora de doença crónica em situação de dependência do 1º ou 2º grau existente no agregado familiar (50% no caso de acamada ou com quadro de demência grave), e um acréscimo de 50% sobre o valor da pensão social por cada idoso (mais de 65 anos em situação de grande dependência (2º grau) existente no agregado familiar (na lei anterior o valor da prestação de RSI podia ser acrescido até 50% do montante da pensão social em qualquer uma destas situações, mas no caso de deficiência física ou mental profundas e doença crónica considerava apenas a situação de dependência de 1º grau).

O montante da prestação de RSI será, assim, igual à diferença entre o valor de RSI a que o agregado teria direito, dependendo da sua composição, e a soma dos rendimentos desse mesmo agregado.

A Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção - CNRSI – mantém-se como órgão de consulta do Ministro da Segurança Social e do Trabalho para acompanhamento e avaliação do rendimento social de inserção. Para além de representantes ministeriais dos sectores da segurança social, do emprego e formação profissional, da educação, da saúde, passa a integrar também representantes ministeriais do sector da justiça.

2007-2009

Ao longo destes últimos anos, o número de beneficiários do RSI (Rendimento Social de Inserção) tem vindo a aumentar. Segundo dados da Segurança Social, o número de beneficiários com processamento de Rendimento Social de Inserção (RSI) aumentou 17,8 por cento em 2007 comparativamente a 2006¹¹⁷; em 2008 aumentou 13% face a 2007.¹¹⁸ Entre Setembro de 2008 e Setembro de 2009, o número de pessoas a receber esta prestação social de combate à pobreza aumentou em cerca de 15 por cento, de acordo com dados divulgados pelo Jornal de Notícias, em 28 de Outubro de 2009. No final de Setembro de 2009, existiam 379.849 beneficiários no país, o que correspondia a 148.377 famílias, mais 22.856 do que há um ano atrás. O maior número de beneficiários situava-se no distrito do Porto (126.958), seguido de Lisboa (63.845) e Setúbal (24.848).¹¹⁹ Vários responsáveis ligados a instituições de solidariedade social comentaram este aumento. O Presidente da Caritas Portuguesa, Eugénio Fonseca afirmou que este aumento *“era previsível e está dentro dos números que as várias organizações têm vindo a apresentar, sugerindo um aumento de 10 a 20% no número de pessoas que procuram apoio”*. Na sua opinião, o RSI *“pode ser um bom instrumento para acudir a situações extremas”*, mas não é *“uma panaceia para o problema”*, pelo que considera fundamental que se aposte em superar as causas que levam as pessoas a pedir o RSI, nomeadamente na revitalização da economia e na consequente criação de postos de trabalho.¹²⁰ Também para Isabel Jonet, presidente do Banco Alimentar Contra a Fome, o aumento de pessoas abrangidas *“era expectável, em virtude da crise e da elevada taxa de desemprego”*. Reconhecendo que o RSI é *“uma boa medida”* receia que possa ter *“um efeito perverso (...) não me parece que seja um bom caminho atribuir o RSI sem exigir qualquer contrapartida em troca (...) acaba por ser considerado quase como um direito adquirido das famílias, quando deveria ser atribuído apenas com carácter de urgência”*.¹²¹

Para o padre Lino Maia, presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, o aumento do recurso ao RSI é a *“constatação de que há mais casos de necessidade”*. Considerando que o RSI *“pode ser um bom instrumento ao serviço da autonomia das pessoas”*, o responsável sublinha que *“é preciso que não se eternize o subsídio”*, advogando outras formas de promoção de autonomia das pessoas que se

¹¹⁷ Dados divulgados nos media em 18 de Janeiro de 2008, disponível em:

<http://www1.rtp.pt/noticias/?article=91246&visual=3&layout=10>

¹¹⁸ Jornal de Notícias, 10 de Novembro de 2008.

¹¹⁹ Jornal Expresso, 28 de Outubro de 2009.

¹²⁰ Jornal de Notícias, 29 de Outubro de 2009

¹²¹ Idem.

encontram em carência.¹²² Por outro lado, chama a atenção para o facto de se estar, na sua opinião, “a alterar o perfil dos que pedem protecção social, surgindo agora pedidos de pessoas que têm formação superior”.

Maria do Carmo Tavares, da Central Sindical CGTP afirma que “um em cada três beneficiários do Rendimento Social de Inserção está empregado mas recebe um salário tão baixo que precisa deste apoio.”¹²³ Para Carvalho da Silva, secretário-geral da CGTP, o Rendimento Social de Inserção foi importante para o país, “mas medidas como estas têm que ser constantemente reavaliadas para não permitir retrocessos sociais (...) passou-se de uma situação em que os trabalhadores eram excluídos para uma sociedade de desigualdades, mas em que a generalidade das pessoas estavam incluídas. E hoje há um conjunto de políticas que estão a fazer um retrocesso, estamos a andar para trás passando de uma sociedade de desigualdades para uma sociedade de exclusão”.¹²⁴ O montante de RSI varia em função do rendimento e da composição dos agregados familiares. Em termos médios, a prestação de Rendimento Social de Inserção (RSI) processada em Setembro de 2009 situou-se nos 242,25 euros por família e nos 93,09 euros por beneficiário.¹²⁵

A informação compilada pelo Relatório Anual de Execução do Rendimento Social de Inserção, publicado em Março de 2010 e relativo aos resultados acumulados até Dezembro de 2009,¹²⁶ vem revelar que o número de beneficiários de RSI representava, no final de 2009, 4% da população residente portuguesa (tomando como referência a população residente à data do Recenseamento Geral da População - Censo 2001, INE), valor que se situa ligeiramente acima do registado em 2008 (3,4%). Segundo o Relatório, destacavam-se com valores acima da média nacional: a Região Autónoma dos Açores (8,5% da população portuguesa), os distritos do Porto (7,5%), de Beja (5,1%), de Portalegre (4,8%) e de Viseu (4,3%); o distrito Bragança mantinha-se, à semelhança de 2008, como o distrito com o menor peso de beneficiários face à população residente (1,5%). No mesmo Relatório se afirma que os beneficiários do RSI são predominantemente jovens pois, em Dezembro de 2009, 40% tinha idade inferior a 18 anos e 11% idade mais de 55 anos. Ou seja, há um peso significativo de crianças e jovens nos agregados familiares beneficiários desta prestação. Numa análise por titulares da prestação, o Relatório revela que, à data, a maioria pertencia ao sexo feminino (68%) sendo a percentagem de titulares do sexo masculino comparativamente inferior (32%), o que o Relatório atribui a serem as mulheres “as que mais se mobilizam para requerer o RSI”. Por outro lado, a análise dos escalões etários dos titulares revela que há um peso significativo de população em idade activa, “nomeadamente entre 35-44 (27%), entre 45-54 (23%) e 25-34 (21%)”. Já os escalões etários abaixo dos 24 anos de idade detinham 9% dos titulares, o intervalo 55-64 anos de idade 16% e os titulares com mais de 65 anos de idade apenas 3%.

¹²² Idem.

¹²³ Jornal de Notícias, 28 de Outubro de 2009.

¹²⁴ Declarações de Carvalho da Silva em Julho de 2008 quando também se anunciou que o RSI tinha aumentado entre 2007 e 2008, disponível em: <http://diario.iol.pt/sociedade/rendimento-social-de-insercao-rsi-cgtp-carvalho-da-silva/968011-4071.html>

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Disponível em http://www.cnrsi.pt/preview_documentos.asp?r=637&m=PDF

Numa análise por tipologia familiar, os agregados familiares beneficiários do RSI são predominantemente famílias nucleares com filhos (28%), mas também agregados com apenas um elemento (25%) e famílias monoparentais (20%). As famílias nucleares sem filhos e as famílias alargadas tinham uma importância relativa significativamente inferior. Uma análise comparativa entre os agregados familiares beneficiários do RSI e as famílias nacionais à data do Recenseamento Geral da População (Censo 2001, INE) permitiu verificar que, em 2009, o peso relativo das famílias monoparentais beneficiárias de RSI (20%) era bastante superior à percentagem de famílias monoparentais na população residente (8,6), considerando o total de agregados domésticos com filhos.

Ainda de acordo com a mesma fonte, cerca de 59% do total dos agregados familiares a receber o RSI tinham, em 2009, outros rendimentos para além da prestação – rendimentos de trabalho ou pensões – enquanto 41% dos agregados viviam exclusivamente da prestação RSI.

Em 2009, o limite de rendimento que permite o acesso à prestação é de 187,18 euros, no caso de uma pessoa que vive só (243,33 euros no caso de uma grávida ou 280,77 euros se acabou de ter uma criança e até ela fazer 1 ano). No caso de viver com familiares, o rendimento do agregado familiar, incluindo salários e subsídios, deverá ser inferior à soma de 187,18 euros por cada adulto (os primeiros adultos são o titular e a pessoa com quem está casado ou vive em união de facto, mesmo que tenham menos de 18 anos), 131,03 euros por cada terceiro adulto e seguintes, e 93,59 euros por cada criança ou jovem com menos de 18 anos, (112,30 euros pela terceira criança e seguintes).

O RSI tem sido considerado como eficaz na redução da intensidade da pobreza entre as pessoas pobres em Portugal. Um estudo encomendado pelo Instituto da Segurança Social sobre a eficácia do RSI¹²⁷ revela que esta prestação permite reduzir em 28 por cento a intensidade da pobreza ao mesmo tempo que contribui para que muitas crianças frequentem a escola. Segundo o autor e coordenador do estudo, Carlos Farinha Rodrigues, economista e professor do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), o RSI é um programa extremamente eficaz na redução da intensidade da pobreza mas não reduz, todavia, a taxa de pobreza do país: *“ninguém deixa de ser pobre por receber o RSI. O que este permite é reduzir a intensidade da pobreza. Por isso, quando queremos avaliar o RSI não é pelos efeitos que ele tem sobre a taxa de pobreza. É pelos seus efeitos na intensidade da pobreza (...) quer o estudo anterior que fiz sobre o impacto do Rendimento Mínimo Garantido, que reportava a 2000, quer o que estamos a fazer agora, demonstra que este é um programa extremamente eficaz na redução da intensidade da pobreza (...) os resultados preliminares que temos permitem-nos dizer que o RSI resulta numa redução de cerca de 28 por cento na intensidade da pobreza (...) a redução da distância que separa o rendimento mediano dos pobres do limiar de pobreza foi de cerca de 28 por cento (...) não tirar as pessoas da pobreza, mas encurtar a distância que as separa da linha de pobreza, não é um defeito do RSI, é feito. Claro que isto levanta um problema: se queremos ter uma política social que assegure uma redução de todas as dimensões da*

¹²⁷ Estudo coordenado por Carlos Farinha Rodrigues, economista e professor do ISEG (Instituto Superior de Economia e Gestão, em Lisboa) que em entrevista pelo Jornal Público em 19 de Outubro de 2008 revela algumas das conclusões preliminares.

*pobreza no longo prazo, não basta o RSI. Ele tem que ser combinado com outras medidas”.*¹²⁸

h) Salário mínimo nacional

A remuneração mínima mensal garantida – salário mínimo - teve um aumento de 3% (mais 11,20 euros) passando de 374,70 no ano de 2005 para 385,90 euros em 2006. (Decreto-Lei nº 238/2005 de 30 de Dezembro de 2005, DR nº 250, I-A).¹²⁹

A partir de Janeiro de 2007 sofre um aumento na ordem dos 4,4% (mais 17,10 euros) passando de 385,90 euros para 403 euros (Decreto-Lei nº 2/2007 de 3 de Janeiro). Assinala-se o compromisso do governo de aumentar progressivamente a remuneração mínima mensal nos próximos anos, prevendo-se ser de 450 euros em 2009, até atingir os 500 euros em 2011.¹³⁰

Assim, o Decreto-Lei nº 246/2008 de 18 de Dezembro, vem definir que o valor da retribuição média mensal mínima garantida (salário mínimo nacional) é de **450 euros para o ano 2009**, mantendo-se como objectivo de médio prazo o valor de 500 euros para o ano 2011.

2.2. Conciliação vida profissional/vida familiar

2.2.1 Licenças e protecção no mercado de trabalho

2004-2008

Ainda em 2004, com o anterior governo de coligação, foi introduzida através da Lei nº 35/2004, de 29 de Julho, que regulamenta o Código de Trabalho, a opção de gozar um quinto mês de licença de maternidade. Esta opção está, contudo, sujeita à seguinte condição: licença por quatro meses com 100% da remuneração de referência durante todo o período da licença ou, em alternativa, o gozo de um quinto mês de licença com 80% da remuneração de referência durante todo o período da licença (Decreto-Lei nº 77/2005, de 13 de Abril).

Também em 2004, através da Lei acima citada, a licença de cinco dias a gozar pelo pai no primeiro mês de vida da criança foi tornada obrigatória.¹³¹ A par destas alterações, o

¹²⁸ Idem, pp.13.

¹²⁹ Registe-se que o salário mínimo nacional para o serviço doméstico foi, pela primeira vez, uniformizado com o salário mínimo nacional para as outras actividades, por parte do anterior governo e regulamentado no Decreto-Lei nº 19/2004, de 20 de Janeiro, DR nº 16, I-A.

¹³⁰ Comunicado do Conselho de Ministros em 6 de Dezembro de 2006.

¹³¹ Artº 69 da Lei nº 35/2004, de 29 de Julho do Código de Trabalho. Anteriormente, o Decreto Lei nº 70/2000, de 4 de Maio, veio regulamentar alterações importantes introduzidas em 1999, pela Lei nº 142/99, de 31 de Agosto, como sejam: a licença de cinco dias a gozar pelo pai no mês a seguir ao parto, e a licença parental paga de quinze dias a gozar pelo pai após a licença por maternidade gozada pela mãe.¹³¹ Regista-se, no entanto, que foi em 1995 (Lei nº 17/1995, de 9 de Junho) que se introduziu a possibilidade do pai ter dias de licença por ocasião de nascimento de filho (dois dias) assim como a possibilidade de transferir, por decisão conjunta dos pais, parte da licença de maternidade para o pai. Nesta opção, ficaria a mãe obrigada a gozar pelo menos 14 dias de licença a seguir ao parto -

governo anterior chegou a anunciar a intenção de aumentar futuramente a licença de maternidade por mais duas semanas até 2006,¹³² mas na sequência da queda do governo, em finais de 2004, não se registaram mais alterações às licenças, mantendo-se o que foi regulamentado sobre licenças de paternidade e maternidade.¹³³

Com o novo governo, em funções desde Março de 2005, registou-se em 2005/2006 algum debate sobre esta matéria.¹³⁴ Este debate tem surgido tanto do lado do governo como do lado de associações sindicais e outras associações da sociedade civil. Em ambos os contextos, tem sido associado ao problema da evolução da natalidade e envelhecimento da população, bem como às questões das desigualdades de género que pesam na área da conciliação vida familiar/vida profissional.

Do lado do governo podemos referir a sua intenção em **introduzir alterações às respectivas licenças como forma de criar incentivos adicionais ao aumento da natalidade**:

*“As políticas públicas não podem continuar alheias aos problemas da evolução dramática da natalidade. Precisamos de mais incentivo à recuperação da natalidade (...)”.*¹³⁵

A intenção de aumentar a duração da licença por maternidade/paternidade – (sem, contudo, quantificar o respectivo aumento) – é apresentada no documento *Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social*, de Maio de 2006, bem como no documento de trabalho, de Julho de 2006, sobre o *Desenvolvimento do Acordo de Linhas Estratégicas sobre medidas de Reforma da Segurança Social*, ambos disponíveis no site do governo. No documento de Maio de 2006 é possível ler o seguinte:

- *“Aumentar o período de concessão dos subsídios de maternidade e paternidade a partir do segundo filho (com um acréscimo adicional a partir do terceiro filho), subjacente à concretização efectiva de partilha do tempo de licença entre os dois progenitores, por forma a acentuar a igualdade na assunção das responsabilidades familiares, mas sobretudo garantindo que a conciliação entre trabalho e família não prejudica mais a carreira profissional de um dos progenitores.”*

No documento de Julho de 2006 é possível ler que o governo:

(obrigação estipulada pelo Decreto-Lei nº 194/96, de 16 de Outubro que veio regulamentar a Lei nº 17/95 de 9 de Junho) - período que é alargado para seis semanas com a Lei nº 142/99, de 31 de Agosto.

¹³² “Bagão Félix pretende alargar licença de parto em duas semanas” em Jornal “O Público”, 2004/01/16.

¹³³ (Lei nº 99, de 27 de Agosto de 2003, que aprova o Código de Trabalho, Lei nº 35, de 29 de Julho de 2004 do Código de Trabalho e Decreto-Lei nº 77/2005 de 13 de Abril).

¹³⁴ Assinala-se o facto de já ter sido expressa, no programa eleitoral do actual governo, a intenção de “fazer depender a utilização do quinto mês de licença de maternidade e paternidade da proporção do tempo que o pai e mãe partilharam nos quatro meses anteriores.” (ver: www.portugal.gov.pt/portal/PT). Ver igualmente Jornal Público de 7 de Maio de 2006: Edite Estrela, eurodeputada e vice-presidente da Comissão dos Direitos da Mulher e Igualdade de Género defende num parecer aprovado em Março de 2006, no Parlamento Europeu, que, “para além de políticas fiscais, é necessário aumentar a oferta de acolhimento e alargar as licenças parentais (a partilhar pelo homem e mulher) para um período mínimo de um ano”, o que associa ao facto da Europa “ter os níveis de fecundidade mais reduzidos do mundo.”

¹³⁵ Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social, 3 de Maio de 2006, pp. 18.

- “Se disponibiliza para um debate mais alargado sobre a definição de uma política de natalidade de carácter mais transversal, que constitua um verdadeiro incentivo ao aumento da natalidade e à conciliação da vida familiar com a vida profissional, em particular às famílias mais jovens.”¹³⁶ (...) Revisão da protecção na eventualidade da maternidade ou paternidade (...).”¹³⁷

Não obstante, o acordo conseguido entre governo e parceiros sociais na Concertação Social em 10 de Outubro de 2006 não abrange, ainda, resultados concretos no que respeita a esta matéria, onde é apenas possível ler:

*“ Governo e Parceiros Sociais acordam na necessidade de desenvolvimento, ao longo do próximo ano, de um debate mais alargado sobre a definição de uma política de natalidade de carácter mais transversal, que constitua um verdadeiro incentivo ao aumento de natalidade, em particular às famílias mais jovens. Nessa discussão deverá ter-se em especial atenção a realidade das empresas e a conciliação da vida familiar com a vida profissional.”*¹³⁸

Do lado dos parceiros sociais e outras associações da sociedade civil destacam-se as propostas da CGTP e do Movimento de Intervenção e Cidadania:

Propostas da CGTP¹³⁹:

- Criação de uma nova prestação de protecção à maternidade e paternidade, a atribuir aos trabalhadores em situação de desemprego, inscritos nos respectivos Centros de Emprego, mas que não tenham direito a prestações de desemprego ou tenham esgotado os respectivos períodos de concessão¹⁴⁰;
- Licença por maternidade de duração igual a 150 dias, com subsídio de maternidade no montante de 100% da remuneração de referência;
- A possibilidade legal de os pais, a seu requerimento, sempre que ambos trabalhem por turnos e tenham filhos menores de 12 anos, serem dispensados da prestação de trabalho no período nocturno.¹⁴¹

¹³⁶ Medidas de Reforma da Segurança Social – Desenvolvimento do Acordo de Linhas Estratégicas. Documento de Trabalho. Julho, 2006, pp. 15-16.

¹³⁷ Também Helena Silveirinha, assessora do Instituto de Segurança Social vem reiterar a possibilidade do abono de família ter, em breve, patamares em função do número de filhos e ir aumentando à medida que a família cresce, recebendo o segundo filho mais que o primeiro numa lógica crescente (Revista “Crescer”, Setembro, 2006, pp. 80)

¹³⁸ Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, MTSS, Outubro de 2006, pp. 21.

¹³⁹ Ver www.cgtp-in.pt: Posição da CGTP-In sobre o documento apresentado pelo governo em 19-6-06, Ponto 5: Incentivos à natalidade.

¹⁴⁰ Com efeito, não obstante a actual lei proibir que a interrupção voluntária da gravidez a pedido da mulher, não existe em Portugal, uma protecção social específica dirigida a mulheres grávidas em situação de instabilidade económica como, por exemplo, as situações de mulheres grávidas desempregadas, findo o direito ao respectivo subsídio de desemprego, mulheres grávidas cujo cônjuge está desempregado, ou mulheres grávidas que, por qualquer razão, estão fora do mercado de trabalho. Exceptua-se o apoio à maternidade concedido no âmbito do subsídio social de reinserção bem como as prestações de abono de família, bem como o apoio logístico prestado pelos Centros de Apoio à Vida.

¹⁴¹ Actualmente a dispensa de trabalho no período nocturno (entre as 20h e as 7h do dia seguinte) aplica-se apenas em caso de mulher grávida ou a amamentar mediante apresentação de atestado médico (Artº 47 da Lei nº 99/2003 de 27 de Agosto que aprova o Código do Trabalho).

Por seu lado, o Movimento de Intervenção e Cidadania apresentou ao Parlamento, em 22 de Setembro de 2006, um projecto de lei que propõe um acréscimo de mais cinco dias úteis aos actuais cinco dias de licença por paternidade no mês a seguir ao nascimento. Este projecto de lei para o alargamento da licença por paternidade propõe que aquele acréscimo seja introduzido de forma faseada: seis dias em 2007, oito dias em 2008 e dez dias em 2009. Estes debates têm incidido apenas sobre as licenças de maternidade e paternidade ficando de fora a licença parental e a licença parental especial.¹⁴² Embora sejam tomadas em consideração para efeitos de aposentação, pensão de sobrevivência e pensões de invalidez,¹⁴³ a licença parental e a licença parental especial continuavam, até 2008, a não ser pagas. Havia, no entanto, duas excepções: a) 15 dias do total da licença parental de 3 meses se gozada pelo pai e imediatamente subsequente à licença por maternidade ou por paternidade (licença de cinco dias úteis seguidos ou interpolados a gozar no primeiro mês de vida da criança) os quais eram pagos a 100% do salário de referência¹⁴⁴; b) licença para assistência a criança com deficiência ou doença crónica por período até 6 meses, prorrogável com limite de 4 anos durante os primeiros 12 anos de vida (neste caso o subsídio corresponde a 65% da remuneração de referência não devendo ser superior à remuneração mínima mensal mais elevada).¹⁴⁵

O quadro que se segue - elaborado de acordo com dados disponibilizados pelo IIESS, Unidades de Estatística, Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social - apresenta os números referentes ao gozo das licenças por maternidade e paternidade, bem como inclui, ainda, o número de nascimentos (nados vivos) e o índice sintético de fecundidade para o período aí referenciado: 2000-2008.

¹⁴² Após a licença de maternidade/paternidade o pai e a mãe (direito individual de cada pai) têm direito a uma licença parental de 3 meses para assistência a filho até aos seis anos de idade ou a trabalhar metade do tempo completo durante 12 meses. Depois de esgotado este direito, o pai ou a mãe têm, ainda, direito a uma licença especial de modo consecutivo ou interpolado para assistência a filho até ao limite de dois anos, prorrogável até 3 anos se nascer terceiro filho, ou até 4 anos no caso de filho com deficiência. Artº 43, Lei nº 99/2003 de 27 de Agosto, aprova o Código de Trabalho

¹⁴³ Artº 105 e Artº 108 do Código de Trabalho, Lei nº 35/2004, de 29 de Julho.

¹⁴⁴ Artº 103 da Lei nº 35/2004, de 29 de Julho.

¹⁴⁵ Ver artº 12-B do Decreto-Lei nº 154/88 de 29 de Abril aditado pelo Decreto-Lei nº 347/98 de 9 de Novembro.

Quadro 1 – Gozo das licenças em números absolutos, índice sintético de fecundidade e número de nascimentos (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice sintético de fecundidade	1.56	1.46	1.47	1.44	1.40	1.41	1.36	1.33	1.37
Nascimentos (nados vivos)	120.008	112.774	114.383	112.515	109.298	109.399	105.449	102.492	104.594
Total licença por Maternidade (por 150 dias)	76.898	73.342	72.566	76.953	76.346	76.126 (16.198)	73.110 (16.807)	75.297 (25.850)	82.380 ^{a)} (30.672)
Total homens que partilham c/mãe licença 120/150 dias b)	n.d	n.d	n.d	351	375	384	417	529	582
Licença por Paternidade de 5 dias	12.931 ^{c)}	27.114 ^{c)}	30.637 ^{c)}	40.034	40.800	42.982	42.894	45.687	46.856 ^{d)}
Licença Parental de 15 dias (pai)	146	4.734	16.282	27.352	31.151	32.945	34.296	37.552	38.441

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIES) (licenças) e dados fornecidos pelo INE (nascimentos e índice sintético de fecundidade), 2009

n.d: não disponível (ver alínea c)

a) Já inclui 7.257 processamentos de subsídio social de maternidade

b) Excluem os casos de partilha por morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe.

c) Nestes anos estão incluídos os pais que gozaram os 5 dias de licença e os pais que dividiram com a mãe a licença de 120/150 dias (só estão desagregados a partir de 2003 inclusive)

d) Já inclui 883 processamentos de subsídio social por licença de paternidade de 5 dias

Olhando para a evolução do número de beneficiárias do subsídio por licença de maternidade, verificamos que entre o ano 2000 e o ano 2007 esse número se tem mantido relativamente constante em termos absolutos, com pequenas oscilações no sentido de uma ligeira descida que é pouco significativa. Não obstante, em termos percentuais, a relação entre o número de mulheres que gozaram este subsídio e o universo de nascimentos - nados vivos - revela uma evolução positiva da percentagem de mulheres que foram elegíveis ao subsídio por maternidade neste período (64% em 2000 e 73% em 2007), aumento que se explica mais pelo decréscimo do número de nascimentos em Portugal do que pelo aumento da elegibilidade. Do ponto de vista da elegibilidade, verificamos que cerca de um quarto das mulheres não são elegíveis ao subsídio. Não podemos, contudo, deixar de referir que estes números estão subestimados pois os dados em que nos baseamos, disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIESS), apenas contabilizam o número de subsídios concedidos às trabalhadoras abrangidas pelo regime geral da segurança social, excluindo, desse modo, todas as

trabalhadoras do sector público e de alguns sectores privados, como é o caso de algumas empresas do sector bancário e de algumas profissões que mantêm caixas de descontos paralelas ao regime geral da segurança social. Portanto, o número real de mulheres que gozam subsídio por maternidade em Portugal será superior àquele que aqui apresentamos.

O efeito do aumento das condições de elegibilidade dá-se em 2008 com a introdução do *subsídio social de maternidade* (ver 3.1.1 alínea b) atribuído sob condição de recursos (o rendimento mensal *per capita* do agregado familiar tem de ser inferior a 80% do IAS, isto é, menor que 325,92 euros, valor de 2008) às mulheres que pela insuficiência ou ausência de carreira contributiva não tinham direito ao mesmo, pois não cumpriam o respectivo prazo de garantia (6 meses de descontos, seguidos ou interpolados, sendo que os descontos interpolados não poderão ter um período de intervalo igual ou superior a 6 meses). Assim, é neste ano de 2008 que aumenta, face aos anos anteriores, o número de mulheres com processamento de subsídios de maternidade – 82.380 – número que inclui 7.257 processamentos de subsídios sociais de maternidade. Pensamos, por isso, que este novo benefício veio, com efeito, alargar o acesso a mulheres mães que ficariam de fora das condições de elegibilidade até então exigidas, e as quais passaram a poder requerer este subsídio social logo em 2008, e a receber 325,92 euros/mês durante 4 meses (ou cerca de 260 euros/mês durante 5 meses).

No que diz respeito ao impacto da possibilidade de prolongar a licença por maternidade em mais um mês com redução de remuneração¹⁴⁶, verificamos que obteve a adesão de aproximadamente 20 por cento das mulheres que gozaram o subsídio em 2005 (15 por cento do número de nascimentos), aumentando para cerca de 34 por cento em 2007 e 37 por cento em 2008 (respectivamente 25 e 30 por cento no total de nascimentos).

Ao analisar as taxas de gozo das licenças por parte dos homens pais – licença de paternidade de 5 dias e licença parental de 15 dias, ambas pagas a 100 por cento do vencimento de referência – verificamos que têm vindo a aumentar progressivamente, tanto em número absoluto como em termos percentuais.

No que diz respeito à licença por paternidade de cinco dias, tornada obrigatória em 2004, nota-se um crescimento regular e significativo, embora ainda longe, ao fim de vários anos, de atingir a totalidade dos homens que foram pais. Há que ter em atenção, porém, que, à semelhança do que acontece com a licença por maternidade, também estes dados estão subestimados ao excluírem muitos homens que foram pais pois, mais uma vez, os dados disponíveis não contabilizam os trabalhadores abrangidos por esquemas de previdência social paralelos como, por exemplo, os funcionários públicos e alguns trabalhadores do sector privado. Ainda assim, e, de acordo com os dados disponíveis¹⁴⁷, verificamos que a licença de cinco dias foi utilizada no ano 2000 por 11% dos homens que foram pais (tomando como base de cálculo o número de nascimentos), aumentando para 24 por cento

¹⁴⁶ Cinco meses a 80 por cento do salário de referência em vez de 4 meses a 100 por cento, opção que foi introduzida pelo novo Código de Trabalho regulamentado em Julho de 2004, pelo governo do PSD, então chefiado por Durão Barroso

¹⁴⁷ Dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIES). Estes dados subestimam o número de pais em licença porque não incluem os trabalhadores da função pública nem aqueles abrangidos por regimes especiais, mas apenas os que se incluem no sistema de previdência geral da segurança social.

logo no ano seguinte e atingindo valores na ordem dos 40 e 45 por cento, respectivamente, em 2005 e 2008. Contudo, se utilizarmos como base de cálculo o número de mulheres elegíveis ao subsídio por maternidade, verificamos que a proporção de homens que gozaram aquela licença de 5 dias sobe significativamente, atingindo mais de metade dos pais, ainda que apresente uma evolução mais lenta: 37% em 2001, 42% em 2002, 52% em 2003, 53% em 2004, 56% em 2005, 59% em 2006, 61% em 2007 e 57% em 2008.

A mesma tendência de crescimento se observa no que diz respeito à opção pela licença parental de 15 dias, que é utilizada pela maioria dos pais que gozaram a licença obrigatória de 5 dias. Ou seja, é interessante constatar que, tomando como base de cálculo o número de pais que gozaram a licença por paternidade de cinco dias, verificamos que a maior parte destes pais (na ordem dos 80%) optou por também gozar a licença parental de 15 dias pagos a 100% do salário (gozados após a licença de maternidade ou após a licença de cinco dias úteis).

Em síntese, face aos dados disponibilizados no quadro acima apresentado, verificamos que o gozo das licenças por parte dos homens pais tem registado um aumento progressivo. Podemos referir, a título de exemplo, os 993 pais¹⁴⁸ (1% do total de nascimentos) que em 1995 gozaram dois dias de licença por ocasião de nascimento de filho(a) e os 42.982 pais que em 2005, dez anos depois, gozaram a licença por paternidade de cinco dias (39% do total de nascimentos).

Quanto à partilha da licença por maternidade de 120/150 dias entre a mãe e o pai, mediante decisão de ambos os cônjuges (opção introduzida em 1995), observa-se, pelo contrário, que os números são extremamente baixos. Apenas 351 homens partilharam a licença por maternidade em 2003 aumentando para 582 pais em 2008.

Esta possibilidade de partilha não envolvia então, até 2008, qualquer compensação em tempo ou dinheiro, tal como veio a ser introduzido posteriormente, em Maio de 2009, o bónus de um mês adicional de licença paga para os pais que decidem partilhar entre ambos, e de forma exclusiva, pelo menos um mês dos 4 ou 5 meses de licença. Dos efeitos desta nova medida nas taxas de gozo das licenças por parte dos homens, damos conta em seguida no Quadro 2 onde se observa que o número de casais que têm vindo a partilhar a licença subiu de forma extremamente significativa, desde aquela data. Trata-se de uma medida integrada no novo Código de Trabalho e que traz consigo reformulações importantes à política de licenças que estava em vigor e as quais passamos a descrever em seguida.

¹⁴⁸ Ver INE, Anuário Estatístico de Portugal 2004, pp.202 (edição 2005).

Em Fevereiro de 2009 é publicada em Diário da República a Lei que aprova a revisão do Código de Trabalho (Lei nº 7/2009, de 12 de Fevereiro) e que vem introduzir alguma mudanças na legislação sobre maternidade e paternidade. O Decreto-Lei nº 91/2009, de 9 de Abril, vem definir e regulamentar o novo regime de “*protecção social da parentalidade*” que toma como principal referência “*o incentivo à natalidade e a igualdade de género através do reforço dos direitos do pai e do incentivo à partilha da licença, ao mesmo tempo que promove a conciliação entre a vida profissional e familiar e melhora os cuidados às crianças na primeira infância*”.

Com efeito, as alterações introduzidas pela nova legislação vêm, antes de mais, reforçar o princípio da igualdade de género na política de licenças, através da introdução de incentivos à participação do pai e do aumento dos seus direitos, mas também enfatizar a perspectiva da conciliação entre a vida familiar e profissional, pelo reforço e introdução de novos direitos no que respeita ao acompanhamento de filho(a) ou neto(a) doente; considerando, igualmente, a perspectiva do bem-estar da criança pela possibilidade de prolongar o tempo de licença até ao seu primeiro ano de vida.¹⁴⁹ Veremos, em seguida, as principais alterações que interligam estas três perspectivas: género, conciliação e criança.

A questão da igualdade de género aparece, tal como referido, como princípio estruturador da política de licenças. Essa intenção é, desde logo, evidente pelo facto de a nova legislação alterar os nomes que designam as licenças, fazendo desaparecer da lei os termos “maternidade” e “paternidade” ao mesmo tempo que introduz o conceito **parental** em sua substituição. Esta mudança de terminologia deixa, assim, transparecer a intenção de promover uma responsabilidade partilhada, sem distinção de género, na utilização das licenças por ambos os cônjuges, ou seja, de não separar (pelo menos do ponto de vista do espírito da Lei) a maternidade e a paternidade como duas responsabilidades distintas definidas pela Lei de forma separada e até desigual, pois a uma era atribuída a licença mais duradoura e a outra a licença mais curta, de carácter mais pontual, focada na ocasião do nascimento. Embora na legislação anterior já estivesse previsto que a licença por maternidade (definida pela lei como *um direito da mulher trabalhadora*) poderia ser transferida para o pai mediante acordo entre os cônjuges, o enunciado da nova lei é claro ao afirmar que “*a mãe e o pai trabalhadores têm direito, por nascimento de filho, a licença parental inicial de 120 dias ou 150 dias consecutivos, cujo gozo podem partilhar após o parto*” (sem prejuízo de um período de 6 semanas, imediatamente subsequentes ao

¹⁴⁹ Têm direito a estes subsídios: trabalhadores por conta de outrem; trabalhadores independentes; pessoas abrangidas pelo seguro social voluntário (bolseiros de investigação científica e trabalhadores em barcos estrangeiros); beneficiários que estejam a receber subsídio de desemprego; beneficiários em situação de pré-reforma que exerçam actividade abrangida pelos regimes dos trabalhadores por conta de outrem, dos trabalhadores independentes ou pelo seguro social voluntário. Os trabalhadores independentes não têm direito ao subsídio para assistência a filho nem ao subsídio para assistência a neto (por nascimento de neto e para assistência a neto menor ou com deficiência ou doença crónica)

parto, que permanecem de gozo obrigatório por parte da mãe). Ou seja, há uma *licença por maternidade* enquanto um *direito da mãe trabalhadora* que é substituída por uma *licença parental inicial* enquanto um direito de ambos os pais, isto é, da mãe e do pai trabalhadores. Assim, a anterior “licença por maternidade” é substituída pela “licença parental inicial”, o período de gozo obrigatório por parte da mãe é agora designado por “licença parental inicial exclusiva da mãe” e a anterior “licença por paternidade” é substituída pela “licença parental exclusiva do pai”. Mantém-se a anterior “licença parental”, agora designada por “licença parental complementar”.

No seguimento desta mudança de terminologia, há uma outra inovação importante a reforçar o princípio da igualdade de género que é a introdução de um bónus de 30 dias de licença paga e que é concedido **apenas** se os cônjuges partilharem os 120/150 dias de licença parental inicial. Essa partilha terá, no entanto, de respeitar uma “quota” mínima definida na lei: cada um terá de gozar **em exclusivo** pelo menos 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos. Assim, a anterior “licença por maternidade” de 120 dias (4 meses), pagos a 100 por cento do vencimento de referência, ou de 150 dias (5 meses), pagos a 80 por cento, é agora designada por “licença parental inicial” e passa a oferecer **uma possibilidade adicional** que é a de ser paga em 100 por cento do vencimento de referência durante 150 dias (5 meses) ou em 83 por cento durante 180 dias (6 meses) caso os cônjuges decidam partilhar a licença em, pelo menos, 30 dias, de acordo com o critério de partilha acima referido. Na ausência de partilha, a licença mantém-se como na lei anterior, ou seja, quatro ou cinco meses pagos, respectivamente, a 100 ou 80 por cento do vencimento de referência. Por exemplo, se a mãe gozar 4 meses de licença e o pai gozar mais um mês, sozinho, sem a presença da mãe, a licença é inteiramente paga durante os 5 meses; se a mãe gozar 5 meses de licença e o pai gozar mais um mês sozinho, sem a presença da mãe, a licença será paga durante 6 meses a 83 por cento do vencimento de referência. Agora, se a mãe (ou o pai, após o período obrigatório da mãe), gozar em exclusivo a totalidade dos 4 ou 5 meses da licença esta será paga a 100 por cento durante os 4 meses ou a 80 por cento durante os 5 meses, pois não se verifica o critério de partilha proposto pela lei. Se o período partilhado por ambos os pais não atingir os 30 dias consecutivos, ou dois períodos distintos de 15 dias consecutivos, então não há direito a bónus pois também não se cumpre o critério de partilha proposto pela lei.

Após a “licença parental inicial” mantém-se a possibilidade do pai e da mãe gozarem uma licença parental designada na nova lei por “licença parental complementar”. As modalidades da licença parental complementar são as já previstas pela lei anterior¹⁵⁰; no entanto, com este Código, introduz-se uma nova possibilidade que é a de cada um dos cônjuges gozar até 3 meses de “licença parental alargada” subsidiada a 25 por cento da remuneração de referência, se gozada alternadamente por cada um deles e imediatamente a seguir à “licença parental inicial” ou à “licença parental alargada” do outro cônjuge, prolongando-se, deste modo, até aos 12 meses o período de licença paga após o nascimento da criança.

¹⁵⁰ Até aos 6 anos da criança, o pai e a mãe podem gozar até 3 meses de licença parental alargada não paga; trabalhar a tempo parcial durante 12 meses; combinar as possibilidades anteriores desde que a duração total das ausências ou da redução do tempo de trabalho não exceda os períodos normais de trabalho de 3 meses.

Ainda no sentido de reforçar a igualdade de género e a sua interligação com a política de licenças, a nova legislação introduz algumas inovações no que diz respeito aos direitos do pai: aumenta em cinco o número de dias de gozo obrigatório da “licença parental exclusiva do pai” (anterior “licença por paternidade”); introduz uma majoração em número de dias em caso de nascimentos múltiplos (mais dois dias de licença por cada gémeo além do primeiro); admite três dispensas do trabalho para o pai acompanhar a mãe nas consultas pré-natais. Portanto, para além do pai poder partilhar com a mãe a licença parental inicial, após as 6 semanas de gozo obrigatório da mãe, o pai tem, ainda, direito a uma licença exclusiva de 10 dias úteis de gozo obrigatório nos 30 dias a seguir ao parto (cinco dias na lei anterior) acrescidos de mais 10 dias úteis de gozo facultativo (15 dias consecutivos na lei anterior), qualquer um deles a gozar durante o período em que a mãe também se encontra de licença, sendo que cinco dos dez dias obrigatórios deverão ser consecutivos ao dia do nascimento.¹⁵¹

O impacto destas novas medidas na utilização das licenças por parte dos homens foi extremamente significativo. Logo em Setembro de 2009, cerca de quatro meses após a entrada em vigor da nova lei da parentalidade, eram publicados alguns dados sobre a utilização da licença parental inicial com base em números divulgados pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS)¹⁵². De acordo com esta notícia, entre Maio e Agosto de 2009 foram concedidos 23,794 subsídios parentais iniciais dos quais 6.967 (29% do total dos subsídios concedidos) correspondiam a subsídios de licenças partilhadas pelo pai em pelo menos 30 dias (2.905 dos casais optaram pelos 4 meses + 1 mês, compensados a 100% do salário de referência, e, a maioria - 4.052 - optou pelos 5 meses + 1 mês, compensados a 83%). Não obstante o título desta notícia - “*maioria dos homens evita ficar com recém-nascidos*” – e o entendimento que o corpo da notícia transmite sobre “*a fraca adesão à nova medida*”, uma análise comparativa entre os dados do Quadro 1 e os dados disponibilizados no Quadro 2 transmite-nos imediatamente que o número de homens que estiveram em casa “por sua conta” a cuidar da criança recém-nascida, após o regresso da mãe ao mercado de trabalho, disparou de um número da ordem das centenas (582 homens pais em 2008 gozaram um período da licença em substituição da mãe) para um valor na ordem dos milhares (6.957 homens pais nos primeiros quatro meses após a entrada em vigor da lei em Maio de 2009)¹⁵³. Neste último caso, estamos a referir-nos aos pais que optaram por usufruir do bónus de 30 dias adicionais de licença paga.

Os dados anuais que nos foram disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística para a Segurança Social confirmam esta tendência, como se pode constatar no Quadro 2

¹⁵¹ Ver relatório sobre Políticas de Família nos Países do Conselho da Europa, em: http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/Family_Policy_in_Council_of_Europe_member_states_en.pdf

¹⁵² Estes dados foram publicados pelo jornal Diário Económico em 19 de Setembro de 2009.

¹⁵³ A este propósito também a notícia publicada no jornal Público em 10 de Março de 2010, com base em dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social, alertava para o facto de 12.207 homens pais terem pedido a licença parental inicial nos últimos 8 meses de 2009, por comparação a 370 pedidos nos três primeiros meses de 2009 antes da entrada em vigor do novo diploma. No conjunto daqueles 12.207 processos eram 11.844 os homens que queriam pelo menos 30 dias (6.825 gozaram-no após a mãe ter ficado 150 dias em casa e 5.010 após a mãe ter ficado 120 dias em casa) A apenas 363 homens solicitaram menos de um mês. De acordo com esta notícia, entre 2004 e 2007 tinham sido concedidos 301.903 subsídios mas destes apenas 1.793 foram solicitados por homens que gozaram a licença por maternidade para substituir a mãe nos cuidados à criança após o período de gozo obrigatório por parte da mãe.

ou seja, há uma subida muito significativa da participação do pai nos primeiros cuidados às crianças recém-nascidas mediante o gozo da licença parental inicial.

Quadro 2 – Número de subsídios parentais iniciais e subsídios sociais parentais iniciais concedidos em 2009 e 2010

Subsídios Parentais concedidos	2009 (maio a dezembro)	2010 (anual)
<i>Total subsídio parental inicial concedidos</i>	42.548	63.575
Total sem partilha	30.784 ^{a)} (72%)	47.880 ^{c)} (75%)
s/ partilha 120 dias	13.198	20.261
s/ partilha 150 dias	17.586	27.619
Total com partilha* \geq 30 dias	11.764 (28%)	15.695 (25%)
c/ partilha 150 dias	4.960	6.454
c/ partilha 180 dias	6.804	9.241
<i>Total subsídio social parental inicial concedidos</i>	11.283	16.919
Total sem partilha	10.541 ^{b)} (93%)	16.253 ^{d)} (96%)
s/ partilha 120 dias	8.911	14.038
s/ partilha 150 dias	1.630	2.215
Total com partilha* \geq 30 dias	742 (7%)	666 (4%)
c/ partilha 150 dias	577	495
c/ partilha 180 dias	165	171
Total Subsídios Parentais concedidos	53.831 (100%)	80.494 (100%)
com partilha* \geq 30 dias	12.506 (23%)	16.361 (20%)
sem partilha/ ou partilha $<$ 30 dias	41.325 (77%)	64.133 (80%)

Fonte: Elaboração a partir dos dados fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, Março 2011

* Neste caso, consideramos só os casos de partilha com direito a bónus de 30 dias de licença paga (ou seja, cada um dos conjuges gozou sozinho, em exclusivo, pelo menos 30 dias, ou dois períodos de 15 dias consecutivos da licença parental inicial tendo o outro conjuge regressado ao mercado de trabalho)

a), b), c) e d) Inclui respectivamente 307, 54, 431 e 61 casos de partilha da licença entre ambos os pais, mas sem direito ao bónus de 30 dias adicionais de licença paga pois o tempo de partilha foi inferior (menos de 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos por cada conjuge em exclusivo) àquele que é exigido para que o bónus seja concedido.

Ao considerarmos que estas novas medidas tiveram um impacto extremamente significativo nas taxas de gozo das licenças por parte dos homens, estamos a focar-nos na **iniciativa de partilhar a licença entre pai e mãe**, uma iniciativa que desde a entrada em vigor da lei em Maio 2009 tem sido tomada por 28.867 dos homens pais que gozaram pelo menos um mês de licença parental inicial após o regresso da mãe ao mercado de

trabalho.¹⁵⁴ Ou seja, se a noção de partilha e a possibilidade efectiva de a concretizar já estavam presentes na legislação anterior (pois a licença por maternidade já poderia ser gozada pelo pai em substituição da mãe), é, no entanto, a introdução de um incentivo à partilha (o bónus de 30 dias adicionais de licença bem paga para os casais que optassem por dividir entre si, pelo menos, um mês da licença) que constituiu, neste caso, o factor de impacto na mudança das práticas de partilha das licenças parentais entre pais e mães. Assim, partilhar a licença através da ideia de **substituição da mãe pelo pai** sem qualquer condição de incentivo (isto é, tal como se verificava na anterior licença por maternidade de 4 meses pagos a 100% ou 5 meses pagos a 80%), não terá tido o mesmo impacto que partilhar a licença através da ideia de uma **complementaridade adicional do pai que continua a mãe**, isto é, o pai que vem dar continuidade à mãe nos cuidados à criança nos seus primeiros meses de vida, após aquela regressar ao seu trabalho profissional. E neste caso, a ideia de continuidade traz uma vantagem acrescida de se poder, desse modo, beneficiar de um prolongamento bem pago do tempo de licença (cinco meses pagos a 100% ou seis meses pagos a 83% do vencimento de referência dos pais), o que, por sua vez, também permite à criança ficar em casa por um período de tempo mais longo. Aliás, a reforçar esta ideia está o facto de mais de metade dos casais que partilharam a licença parental inicial em 2009 e 2010 ter optado pelo seis meses (respectivamente 58% e 59%, Quadro 2). O mesmo não se aplica, porém, aos casais mais desfavorecidos economicamente que são beneficiários do subsídio social parental inicial (cujo montante é 80% do IAS que em 2009 correspondia a 419,22 euros) entre os quais apenas uma minoria (666 casais num total de 16.919) optou por partilhar a licença. Entre estes, a escolha recaiu nos cinco meses (495 casais) ao invés dos seis (171 casais), o que se poderá explicar pela redução do montante de subsídio pago (4 meses sem partilha corresponde a 335,37 euros/mês, ou seja, 80% do IAS; cinco meses sem partilha serão 268,30 euros/mês, 64% do IAS; cinco meses com partilha 335,37 euros/mês, 80% do IAS; e seis meses com partilha 276,68 euros/mês, ou seja, 66% do IAS).

Recordamos que o subsídio social parental inicial destina-se a pais e mães que podem ou não estar inseridos profissionalmente, que não são elegíveis ao subsídio parental inicial e cujo rendimento do agregado familiar não poderá ultrapassar os 80 por cento do valor do IAS (335,37 euros mensais).

Não obstante termos considerado que a nova lei teve um impacto muito positivo na partilha da licença parental pelos homens e mulheres que foram pais e mães em 2009 e 2010 (em comparação com os valores que se registavam antes da introdução das novas medidas de incentivo à partilha daquela licença), reconhecemos, todavia, que o número de homens pais que dividem essa licença com o conjugue ainda está bastante aquém do número de nascimentos em Portugal e, consequentemente, do universo de homens que nesse período foram pais. Se, por um lado, uma primeira análise respeitante aos anos 2009 e 2010 revela que há uma subida muito significativa do número de homens pais que partilham com a mãe pelo menos um mês da licença parental inicial, revelando igualmente

¹⁵⁴ Ver também notícia publicada no jornal Público onde se afirma que de acordo com “fonte oficial do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, desde a entrada em vigor do novo diploma das licenças de parentalidade, em Maio de 2009, foram deferidos 120 mil processos de subsídio parental inicial, dos quais 30.500 (25 por cento do total dos processos) com partilha do pai de pelo menos 30 dias, e respectivo acréscimo” (Público, 20/03/2011).

a eficácia do incentivo introduzido pela nova lei da parentalidade e, de certo modo, a sua adequabilidade àquele que é hoje o desejo de muitos homens e mulheres que foram ou desejam ser pais, por outro lado, ainda é prematuro fazer uma análise da evolução desta prática ao longo do tempo, dado ter passado pouco mais de ano e meio após a sua entrada em vigor.

Também no que diz respeito àquela que é agora definida como licença exclusiva do pai de dez dias úteis obrigatórios a gozar durante o primeiro mês de vida da criança, cinco dos quais consecutivos ao nascimento (anterior licença por paternidade de 5 dias), bem como no que diz respeito à licença exclusiva do pai de dez dias úteis facultativos a gozar enquanto a mãe também goza a licença parental inicial (anterior licença parental paga de 15 dias consecutivos, se gozados pelo pai e imediatamente subsequentes à por maternidade ou paternidade), encontramos uma evolução positiva do número de pais que gozam estas licenças (Quadro 3). Uma análise comparativa dos dados anuais para os anos 2008 e 2010 revela que há um aumento significativo do número de pais a gozar esta licença, tanto a obrigatória como a facultativa. Por referência ao número de nascimentos, a percentagem de pais que goza estas licenças em 2009 (56% os 10 dias obrigatórios e 47% os 10 dias facultativos) e 2010 (62% os 10 dias obrigatórios e 52% os 10 dias facultativos) é muito superior à percentagem de pais que as gozava em 2008 (45% os 5 dias obrigatórios e 37% os 15 dias consecutivos facultativos da licença parental). Este aumento, na ordem dos 15.000 pais, pode explicar-se não só pelo alargamento da elegibilidade (pela introdução do subsídio social parental exclusivo do pai em 2008, ou seja, pais anteriormente não elegíveis passam agora a poder requerer este benefício), mas também pelo facto de a nova lei da parentalidade vir reforçar os direitos do pai nomeadamente, neste caso, vem aumentar em mais cinco os dias de licença que o pai pode gozar por ocasião do nascimento da criança e, sobretudo, muito importante, **o facto de permitir e promover que o pai fique em casa com a mãe um mês consecutivo a seguir ao nascimento da criança**, ou seja, apoiar a recuperação da mãe após o parto e participar ao seu lado nos primeiros cuidados ao bebé num momento especialmente importante que é o seu primeiro mês de vida.¹⁵⁵ Não menos importante terá sido a visibilidade social de que a nova lei da parentalidade também foi alvo através da publicidade pública feita pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social¹⁵⁶ aquando da sua entrada em vigor.

¹⁵⁵ Na legislação anterior o pai também podia ficar em casa com a mãe logo a seguir ao nascimento da criança por um período consecutivo de 3 semanas caso gozasse a licença por paternidade de 5 dias imediatamente a seguir ao nascimento e a licença parental de 15 dias consecutivos imediatamente subsequente ao quinto dia da licença por paternidade (em vez de subsequente à licença por maternidade), no entanto, esta possibilidade implicava um período de pré-aviso à entidade patronal que nem sempre era possível. Assim, mesmo não havendo estudos nesta área, a ideia que tendia a prevalecer eram os 15 dias consecutivos que o pai poderia ficar com a criança após a licença por maternidade ou seja depois da mãe regressar ao mercado de trabalho.

¹⁵⁶ Referimo-nos, por exemplo, à publicidade que foi feita na televisão, mas também a outros meios publicitários e informativos disponíveis em Centros de Saúde e delegações da Segurança Social, como cartazes, boletins e guias informativos a alertar para os novos direitos da parentalidade.

Quadro 3 - Gozo das licenças parentais exclusivas do pai

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Índice sintético de fecundidade	1.56	1.46	1.47	1.44	1.40	1.41	1.36	1.33	1.37	1.32	n.d.
Nascimentos (nados vivos)	120.008	112.774	114.383	112.515	109.298	109.399	105.449	102.492	104.594	99.491	102.090*
Licença Paternidade 5 dias / Licença parental excl. pai 10 dias úteis obrig.	12.931 ^{a)}	27.114 ^{a)}	30.637 ^{a)}	40.034	40.800	42.982	42.894	45.687	46.856 ^{b)}	17.411 ^{c)} + 38.065 ^{d)} = 55.476	63270 ^{e)}
Licença Parental 15 dias / Licença parental excl. pai 10 dias úteis Facultativos	146	4.734	16.282	27.352	31.151	32.945	34.296	37.552	38.441	14.971 ^{f)} + 31.389 ^{g)} = 46.360	52.952 ^{h)}

Fonte dos dados relativos às licenças: Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIES)

Fonte dos dados sobre nascimentos e índice sintético de fecundidade: INE.

n.d.: não disponível * Dados provisórios correspondendo a uma estimativa

a) Nestes anos estão incluídos os pais que gozaram os 5 dias de licença e os pais que dividiram com a mãe a licença de 120/150 dias (só estão desagregados a partir de 2003 inclusive)

b) Já inclui 883 processamentos de subsídio social por licença de paternidade de 5 dias

c) Número de pais que gozaram licença por paternidade de 5 dias úteis, entre Janeiro de 2009 e Maio de 2009 até à entrada em vigor da nova lei da parentalidade em Maio 2009.

d) Dados apenas relativos à licença parental exclusiva do pai de 10 dias úteis obrigatórios no primeiro mês de vida da criança (exclui os homens que gozaram a anterior licença por paternidade de 5 dias) e para o período de Maio 2009 a Dezembro 2009; estão incluídos 3.856 processamentos de subsídio social parental exclusivo do pai de 10 dias úteis obrigatórios

e) Dados anuais para 2010 da licença parental exclusiva do pai de 10 dias úteis obrigatórios no primeiro mês de vida da criança; estão incluídos 6.444 processamentos de subsídio social parental exclusivo do pai de 10 dias úteis obrigatórios

f) c) Número de pais que gozaram licença parental de 15 dias consecutivos, entre Janeiro de 2009 e Maio de 2009 até à entrada em vigor da nova lei da parentalidade em Maio 2009.

g) Dados apenas relativos à licença parental exclusiva do pai de 10 dias úteis facultativos (exclui os homens que gozaram a anterior licença por paternidade de 5 dias) e para o período de Maio 2009 a Dezembro 2009; estão incluídos 2.838 processamentos de subsídio social parental exclusivo do pai de 10 dias facultativos

h) Dados anuais para 2010 da licença parental exclusiva do pai de 10 dias úteis facultativos; estão incluídos 5.105 processamentos de subsídio social parental exclusivo do pai de 10 dias úteis facultativos

Continuando com a apresentação da nova legislação em matéria de licenças, podemos ainda referir que do ponto de vista da conciliação entre vida profissional e vida familiar e, directamente no que respeita ao direito de faltar ao trabalho para acompanhar uma criança doente, esta lei introduz três alterações importantes: aumenta o limite de idade da criança de 10 para 12 anos no que respeita às faltas que os pais podem dar para assistir aos seus filhos em caso de acidente ou doença (30 dias de faltas por ano, subsidiadas a 65% do vencimento de referência para cuidar de uma criança doente com idade até 12 anos, ao invés do limite de 10 anos de idade, como estipulado na legislação anterior); introduz a possibilidade de faltar até 15 dias por ano, garantindo o subsídio acima referido, para cuidar de filho(a) com mais de 12 anos de idade em caso de doença ou acidente que no caso de ser maior deverá fazer parte do mesmo agregado familiar (mantém-se o acréscimo de mais um dia de falta por cada filho além do primeiro, tal como já estipulado na legislação anterior de 2003/2004 - recordamos que na legislação anterior existiam até 15 dias de faltas por ano, não subsidiadas, para assistir a membro do agregado familiar com mais de 10 anos com a possibilidade de mais um dia de falta por cada filho, adoptado ou enteado, além do primeiro - mantém-se igualmente a ausência de limite de idade em caso de deficiência ou doença crónica). A nova lei introduz a possibilidade destas faltas, para assistência a filho em caso de doença, poderem ser dadas pelos avós em substituição dos pais, pelo mesmo número de dias ou pelo remanescente, com igual subsídio. São, ainda, introduzidos até 15 dias de faltas por ano, não subsidiadas, para cuidar de cônjuge, ou pessoa em união de facto, com deficiência ou doença crónica. Mantém-se a possibilidade de faltar 15 dias por ano, sem remuneração, para prestar assistência inadiável em caso de doença ou acidente a cônjuge ou pessoa que viva em união de facto (ou economia comum segundo a nova lei), parente ou afim na linha recta ascendente ou no 2º grau da linha colateral.

No que diz respeito à protecção em caso de despedimento, mantém-se a protecção das mulheres grávidas, puérperas - trabalhadora parturiente e durante um período de 120 dias subsequentes ao parto (...) – e a amamentar, comprovado por atestado médico; porém a nova lei acrescenta, ainda, a protecção em caso de gozo de licença parental: “o despedimento de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou de trabalhador no gozo da licença parental carece de parecer prévio da entidade competente na área da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres”¹⁵⁷

O novo Código do Trabalho vem ainda:

- Equiparar a protecção social da parentalidade com a protecção social do regime de adopção de criança até 15 anos de idade, medida que é bastante significativa se atendermos ao facto de que o regime de adopção tem tido, até à data, uma protecção significativamente inferior em número de dias de licença (100 dias consecutivos de licença na legislação anterior);

¹⁵⁷ Na anterior legislação já estava previsto que durante o gozo da licença por paternidade o pai tivesse direito à mesma protecção no despedimento da trabalhadora grávida, puérpera ou lactante. (Código do Trabalho, Lei nº 35/2004, de 29 de Julho, p.53).

- Criar três dispensas de trabalho relacionadas com o processo de avaliação para adopção, nomeadamente deslocação aos serviços da segurança social ou recepção dos técnicos em seu domicílio;
- Introduzir uma licença por interrupção de gravidez de 14 a 30 dias e subsidiada a 100 por cento do vencimento. Trata-se de uma licença que surge na sequência da alteração da lei do Código Penal (alínea e) do n.º 1 do artigo 142.º) que veio permitir a interrupção da gravidez até às 10 semanas a todas as mulheres grávidas que o solicitem, desde que realizado em estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido (alteração feita como consequência dos resultados do Referendo Nacional realizado a 11 de Fevereiro, relativo à pergunta sobre a *“despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado”*);
- Aumentar para o dobro o subsídio para assistência a filho(a) deficiente ou com doença crónica durante 6 meses, prorrogáveis até 4 anos e até aos 12 anos de vida da criança; o subsídio que corresponde a 65 por cento do vencimento de referência e que tinha como limite máximo mensal 419,22 euros, valor do indexante dos apoios sociais, passa, agora, a ter como limite duas vezes esse valor;
- Alargar o esquema de protecção social aos trabalhadores independentes que passam a beneficiar do subsídio parental exclusivo do pai e do subsídio para assistência a filho com deficiência crónica;
- Definir de forma mais explícita a protecção em caso de despedimento a trabalhador no gozo de licença parental (para além de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante tal como definido na lei anterior); esta protecção implica que o despedimento nestas situações carece sempre de parecer prévio da entidade competente na área da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (Artigo 63º);
- Estabelecer que o trabalho a tempo parcial para acompanhamento de filho(a) até aos 12 anos de idade seja contado em dobro para efeitos das atribuições das prestações da segurança social, tendo como limite o valor da remuneração correspondente ao tempo completo;
- Considerar como falta justificada aquela que é motivada por prescrição médica no seguimento de recurso a técnica de procriação medicamente assistida;
- Alterar o conceito de trabalho a tempo parcial que deixa de ter que corresponder a um período igual ou inferior a 75% do período máximo de trabalho semanal (as 40 horas), para poder corresponder a qualquer período inferior ao praticado a tempo completo.
- Criar um sistema denominado por “banco de horas” (Artigo 208º do Código de Trabalho) que permite, dependendo de regulamentação colectiva de trabalho, alterar os limites máximos do período normal de trabalho de oito horas por dia e quarenta horas semanais. A implementação de um banco de horas admite que o período normal de trabalho possa ser aumentado até quatro horas diárias e sessenta horas semanais, tendo este acréscimo o limite de duzentas horas de trabalho anuais. Ainda assim, este limite poderá ser ultrapassado, também mediante regulamentação colectiva de trabalho, desde que tenha por objectivo evitar a redução do número de trabalhadores. A compensação do trabalho que o

- trabalhador(a) prestar em acréscimo pode ser feita mediante pagamento em dinheiro, redução equivalente do tempo de trabalho ou ambas as modalidades.¹⁵⁸
- Introduzir a possibilidade de trabalhar em “horário concentrado” o que significa que por acordo entre empregador e trabalhador, ou por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, o período normal de trabalho semanal pode ser concentrado em quatro dias de trabalho; em três dias de trabalho consecutivos por convenção colectiva desde que seguidos no mínimo de dois dias de descanso, devendo a duração do período normal de trabalho semanal ser respeitado, em média, num período de referência de 45 dias.

As trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes bem como qualquer dos progenitores em caso de aleitação estão dispensados de prestar trabalho em horário de trabalho organizado de acordo com regime de adaptabilidade¹⁵⁹ de banco de horas e de horário concentrado.

2.2.2 Equipamentos e serviços

a) Taxa de cobertura do pré-escolar (3-5 anos)

2004-2009

No que diz respeito às taxas de cobertura da educação pré-escolar - ensino não obrigatório e dirigido a crianças com 3 ou mais anos até ao início da escolaridade obrigatória aos 6 anos - verifica-se que as mesmas continuam a aumentar (Quadro 4).¹⁶⁰ No entanto, depois de um aumento muito significativo entre 1985 e 2001 os valores percentuais aumentam muito lentamente entre 2001 e 2006. É entre 2006 e 2009 que se volta a registar um aumento importante desta cobertura atingindo os 83,4 por cento em 2009 (Quadro 4).

¹⁵⁸ A introdução do sistema de “banco de horas” no Código do Trabalho envolveu alguma polémica entre os sindicatos e as associações patronais. Enquanto que aqueles admitem esta possibilidade, mas sempre no âmbito da regulamentação colectiva do trabalho, a CIP (Confederação da Indústria Portuguesa) pretende que esta nova possibilidade seja negociada individualmente entre a empresa e o trabalhador. Para Gregório Rocha Novo, dirigente da CIP, a proposta do “banco de horas” é uma boa forma de flexibilizar os horários de trabalho; para Joaquim Dionísio, dirigente da CGTP, “a criação de bancos de horas é apenas uma forma de reduzir os custos com o trabalho, que permite às empresas fugir ao pagamento do trabalho extraordinário”; para João Proença, secretário-geral da UGT, a constituição de bancos de horas só se justifica em casos excepcionais, para evitar que empresas em situação de crise económica despeçam trabalhadores (<http://ww1.rtp.pt/noticias/?article=94571&visual=3&layout=10>)

¹⁵⁹ Regime já previsto no Código anterior e o qual admite aumentar o limite do período normal de trabalho em quatro horas diárias e a duração do trabalho semanal em sessenta horas, não podendo exceder cinquenta horas em média num período de dois meses.

¹⁶⁰ De acordo com o EFA Global Monitoring Report 2007, patrocinado pela UNESCO, o número de crianças inscritas no pré-escolar subiu mais de 20% em Portugal entre 1990/91 e 2003/2004, sendo o quarto país da EU que mais subiu, só ultrapassado pela Estónia, Letónia e Finlândia (“Diário Notícias”, 27 de Outubro de 2006).

Quadro 4 - Evolução da taxa bruta do pré-escolar e do número de alunos inscritos no pré-escolar segundo o ano lectivo* ¹⁶¹:

	Alunos inscritos	% Taxa de cobertura
1985/86	128.089	29,3
1986/87	137.869	32,3
1987/88	148.348	36,1
1988/89	155.857	40,3
1989/90	161.629	44,6
1990/91	171.552	50,7
1991/92	176.822	53,9
1992/93	179.135	55,1
1993/94	183.298	56,5
1994/95	185.088	56,2
1995/96	191.023	58,0
1996/97	200.490	61,1
1997/98	215.279	67,3
1998/99	220.775	70,3
1999/00	228.459	73,3
2000/01	235.610	75,6
2001/02	241.288	77,2
2002/03	247.521	77,3
2003/04	253.635	77,9
2004/05	259.788	78,3
2005/06	262.002	78,6
2006/07	263.887	78,5
2007/08	266.158	79,8
2008/09	274.628	83,4

Fonte: PORDATA (actualizada em 25-06-2010)

* Esta taxa de cobertura pode incluir crianças com 6 anos.

¹⁶¹ *Taxa bruta de escolarização*: relação percentual entre o número total de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos (independentemente da idade) e a população residente em idade normal de frequência desse ciclo de estudo.

Quadro 5 – Taxa real* de cobertura do pré-escolar 3-5 anos inclusive - Portugal

Idades	2004/2005	2008/09
Total 3-5 anos	77,4	82,3
3 anos	61,4	71**
4 anos	84	83**
5 anos	87,1	92,2

Fonte: GIASE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo

(www.giase.min-edu.pt)

* Taxa real de escolarização: divisão do número de alunos inscritos, na idade correcta num determinado nível de ensino pelo número (população residente) de crianças/jovens dessas mesmas idades.

** Valores estimados

Este aumento resulta da vontade política em aumentar a rede pré-escolar, compromisso que se retoma no Programa de Alargamento da Rede Pré-escolar (Despacho nº 23403/2008, de 16 de Setembro e Despacho nº 9620/2009, de 7 de Abril) que tem por objectivo aumentar as salas do ensino pré-escolar, através da criação de uma linha de apoio financeiro dirigida a Municípios e instituições de solidariedade social que apresentem projectos especialmente orientados para os concelhos com uma taxa de cobertura inferior à média nacional, nomeadamente as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.¹⁶² No referido despacho, afirma-se que esta linha de apoio financeiro visa dar continuidade ao desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar estabelecido pelo Decreto-Lei nº 147/97 de 11 de Junho.¹⁶³

As previsões apontam para que a taxa de cobertura da rede pré-escolar naquelas áreas metropolitanas aumente em “9,2 pontos percentuais, passando de 68,3 para 77,5 por cento” (Lisboa) e “8,2 pontos percentuais, crescendo de 72,9 para 81,1 por cento” (Porto).¹⁶⁴

De acordo com o Quadro 4, a taxa bruta de cobertura do pré-escolar em Portugal subiu de 78 pontos percentuais em 2005 para 83,4 em 2009 (82,3 se considerarmos a taxa real de

¹⁶² De acordo com notícia publicada no jornal Público em 13 de Fevereiro de 2008 José Sócrates afirmou que “nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, há áreas em que estamos ainda nos 50 por cento (...) as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são precisamente as zonas do país onde a concentração de pessoas é maior e os problemas sociais são mais delicados (...) queremos garantir às famílias, em particular às mais jovens, que terão melhores condições para compatibilizar a sua vida familiar com a vida profissional” Cerca de um ano mais tarde, de acordo com o jornal Público, em 4 de Março, de 2009 o primeiro-ministro José Sócrates, afirmava que “Portugal tem já uma cobertura acima dos 90 por cento para os cinco anos de idade, mas nos quatro e nos três anos esses indicadores estão ainda um pouco em baixo – e o Estado tem a obrigação de os melhorar” Por outro lado, o primeiro-ministro reconhece que são as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto os meios urbanos do país onde há mais carências a este nível - “queremos fazer num ano e meio as salas que são necessárias, queremos progredir dez por cento na área metropolitana de Lisboa e oito por cento no Porto” – e afirma que “haverá uma melhoria da cobertura do pré-escolar, entre os três e os cinco anos, em quatro pontos percentuais, de 78 para 82 por cento”.

¹⁶³ Assim, e de acordo com uma notícia publicada pelo jornal Público em 4 de Março de 2009, este Programa “vai permitir criar mais 524 salas e perto de 13 mil vagas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, elevando de 78 para 82 por cento a taxa de cobertura nacional deste nível de ensino (...) com este programa, e a construção de Centros Escolares, a área de Lisboa beneficiará de mais 356 salas e 8.738 vagas para as crianças entre os três e os cinco anos, enquanto no Porto a construção de 168 novas salas permitirá criar 4.200 lugares, num total de 524 salas e 12.938 vagas”

¹⁶⁴ Idem.

cobertura a nível nacional, com 73,2 na área metropolitana de Lisboa). No entanto, estes valores situam-se aquém das metas assumidas no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008, onde se afirmava ser objectivo do governo “*garantir que 100% das crianças de cinco anos frequentem em, 2009, a educação pré-escolar, visando chegar a 2010 com uma cobertura de 90% das crianças entre os 3 e os 5 anos de idade.*”¹⁶⁵

De acordo com os dados do Quadro 5, no ano lectivo 2008/2009 a taxa de cobertura do pré-escolar para as crianças com cinco anos de idade situava-se nos 92,2%, aumentando, assim, cinco pontos percentuais relativamente a 2005.¹⁶⁶

Ainda antes da segunda legislatura, foi anunciado um outro compromisso político da parte do governo: **a obrigatoriedade da frequência do ensino pré-escolar para as crianças de cinco anos de idade.** Para José Sócrates, será o aumento da taxa de cobertura nacional da rede pré-escolar de 78 para 82 que “*garantirá cobertura universal para as crianças com cinco anos de idade (...) só depois deste esforço podemos assumir a universalidade e obrigatoriedade de frequência do pré-escolar aos cinco anos*”¹⁶⁷ Em Março de 2009 o governo ainda não se comprometia, porém, com uma data definitiva.¹⁶⁸

O anúncio da intenção do governo em tornar obrigatória a frequência do pré-escolar para todas as crianças com cinco anos de idade tem a aprovação da Federação Nacional dos Professores (FENPROF) que já em 2007 afirmava que “*se o Ministério da Educação pretende tornar obrigatória a frequência da educação pré-escolar, no ano imediatamente anterior ao ingresso no 1º Ciclo do Ensino Básico, contará com o apoio da FENPROF, ficando “apenas” por garantir a já referida expansão da rede pública que, no nosso entendimento, poderá ser perfeitamente alcançada num prazo máximo de 2 anos*”¹⁶⁹

Todavia, para o Padre Lino Maia¹⁷⁰, Presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, poderá vir a existir uma “*concorrência desleal*” entre governo e instituições particulares de solidariedade social. Segundo Lino Maia “*se esta obrigatoriedade se verificar ignorando se já existe um jardim-de-infância de cariz social na localidade poder-se-ão estar a comprometer as respostas sociais (...) o Ministério da Educação não tem bem em mente e em atenção as respostas sociais que existem e que recebem no seu conjunto cerca de 70 mil crianças*”.

¹⁶⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 183/2005 que aprova o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008, pp.6841. Essa meta também referido no Relatório de Actualização do PNAI 2005-2006.

¹⁶⁶ Regista-se que segundo o relatório da OCDE “Education at a Glance” 2010, Portugal tem mais crianças a frequentar a educação pré-escolar do que a média dos países da OCDE com “72,3% das crianças com idades compreendidas entre os 3 e os 4 anos inscritas em estabelecimentos de Educação Pré-escolar, valor superior aos 71,5% da OCDE”.

Por outro lado, em Setembro de 2009, a Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues tinha anunciado no Porto que a taxa de pré-escolarização das crianças com cinco anos de idade era de 95%.¹⁶⁶

¹⁶⁷ <http://aeiou.expresso.pt/educacao-governo-gasta-anualmente-600-milhoes-de-euros-com-a-rede-pre-escolar-ministra=f501084>

¹⁶⁸ Segundo a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, é objectivo do Governo “continuar a criar condições para que todos as crianças com cinco anos, de todo o país e independentemente das condições sócio-económicas, possam frequentar o pré-escolar”, não se comprometendo, contudo, em tornar obrigatória a frequência do pré-escolar aos cinco anos de idade para o ano lectivo de 2010-2011: “vamos ver, estamos a estudar os dados (...) o Estado já assegura cerca de 80% da rede, entre as salas da rede pública (cerca de 50%) e as da rede solidária (30%)” (notícia publicada pelo Jornal de Notícias, em 24/04/2009).

¹⁶⁹ Nota do Secretariado Nacional da FENPROF em 2/07/2007 <http://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=61&doc=2429>

¹⁷⁰ Agência Ecclesia - Agência de Notícias da Igreja Católica em Portugal: <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=70238>

Para o Padre Lino Maia “*o dever educativo não é exclusivo do Estado, é preciso insistir nesta ideia porque em alguns departamentos estatais há a ideia de que o Estado é uma obrigação exclusiva dele próprio (...) a educação é dever primeiramente das famílias, das comunidades com todas as suas instituições (...) o Estado pode delegar competências nas IPSS, é isso que se deve promover*. Lino Maia receia que ao anunciar o alargamento das respostas pré-escolares no país, para aumentar as respostas sociais nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o Estado possa não respeitar o trabalho que as IPSS têm e as respostas que já desenvolvem: ” *onde houver respostas sociais o Estado não deve implementar outras, é o princípio da subsidiariedade que está em causa*”.

Um outro compromisso político que se destaca nesta área é o anúncio de que o governo irá negociar com os parceiros sociais a gratuidade do pré-escolar para as crianças de 5 anos, tendo sido aprovado em Conselho de Ministros a universalidade e gratuidade do ensino pré-escolar para as crianças de cinco anos, beneficiárias do 1º e 2º escalão do abono de família.¹⁷¹

É em Agosto de 2009 que é publicada em Diário da República a Lei nº 85/2009, de 27 de Agosto¹⁷² que vem consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade (consagra também o regime de escolaridade obrigatória para todas as crianças com idade compreendida entre os 6 e os 18 anos de idade). Consagrar a universalidade não significa, contudo, obrigatoriedade de frequência, mas sim uma garantia da parte do Estado em assegurar vagas para todas as crianças com cinco anos de idade. Assim, de acordo com o número 1 do Artº 4 daquela desta lei: “*a educação pré-escolar é universal para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade*; o número 2 do mesmo artigo afirma que “*a universalidade prevista no número anterior implica, para o Estado, o dever de garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças por ela abrangidas e o de assegurar que essa frequência se efectue em regime de gratuidade da componente educativa*”.

Regista-se, ainda, que em Fevereiro de 2011 a Comissão Europeia vem apresentar um plano de acção para melhorar a qualidade da educação infantil e do acolhimento da primeira infância que contempla um apelo ao acesso universal a um ensino pré-escolar de qualidade no sentido de “*proporcionar a todas as crianças um melhor começo de vida e lançar as bases para que, no futuro, sejam bem sucedidas em termos de aprendizagem ao longo da vida, inclusão social, desenvolvimento pessoal e empregabilidade*”. Prevê-se que este plano de acção contribua para a “concretização de duas das grandes metas da estratégia Europa 2020: “*reduzir o abandono escolar precoce para menos de 10 por cento e tirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social*”. De acordo com a Comissária Europeia responsável pela Educação, Androulla Vassiliou “*o investimento em serviços de educação e acolhimento na primeira infância é um dos mais rentáveis que podemos fazer pelos nossos filhos - e pelo futuro da Europa. A aposta num*

¹⁷¹ Notícia publicada em 24/04/2009.

¹⁷² Diário da República, 1ª Série, nº 166.

*ensino pré-escolar de qualidade produz efeitos muito mais eficazes do que qualquer intervenção em fases posteriores”.*¹⁷³

b) Taxa de cobertura das creches (0-3 anos de idade)

2004-2009

O Programa PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio, DR nº 84 SÉRIE I-A), foi apresentado pelo novo governo no início de 2006 e tem como objectivo aumentar o investimento Estatal em equipamentos sociais. O Programa incluiu três fases e tem como metas, para o período compreendido entre 2006-2009, o aumento:

- Em 50% o número de lugares em Creches;
- Em 30% dos Serviços de Apoio Domiciliário a Pessoas com Deficiência;
- Em 17,5% do número de lugares em Lares Residenciais;
- Em 10%, dos Centros de Actividade Ocupacionais para Pessoas com Deficiência;
- Em 10% do número de lugares em Centros de Dia;
- Em 10% no número de lugares em Lares de Idosos;
- Em 10% nos Serviços de Apoio Domiciliário a Idosos.

A Creche (0-3 anos) é, portanto, uma aposta que se destaca no Programa PARES. De acordo com os dados divulgados no referido programa, **as Creches e Amas têm em 2006 uma taxa de cobertura actual de 23,5%.**¹⁷⁴ O aumento do número de lugares em Creches era já um objectivo mencionado no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008:

- *Assegurar, até 2010, que 35% das crianças entre os 0 e os 3 anos são cobertas por serviços de cuidados a crianças (30% em 2008), aumentando para o efeito em 50% os lugares em creches ao longo da legislatura*¹⁷⁵ (assinala-se que os 33% de taxa de cobertura em 2010 é a meta traçada pelo “compromisso de Barcelona” decidido na Cimeira de Barcelona em 2002);

Do ponto de vista quantitativo, as metas a que o programa PARES se propõe traduzem-se em mais **25 400 lugares a criar no âmbito da valência Infância e Juventude, mais 1.180 lugares para a valência Pessoas com Deficiência e mais 12.920 lugares na valência População Idosa.** O Programa prevê ainda apoios à rede privada no que diz respeito às valências **Infância e Juventude (mais 5.750 lugares) e População Idosa (mais 450 lugares).** É o caso do Programa PAIES - Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos sociais.

¹⁷³ Notícia publicada no Jornal Público em 17/02/2011.

¹⁷⁴ Ver também discurso do Ministro do Trabalho e da Segurança Social em 1 de Junho de 2006, Dia Mundial da Criança, no qual refere que o número actual de crianças com acesso a creches é cerca de 67.000, o que representa, de acordo com dados divulgados pelo ministro, apenas de 21% de cobertura no território continental.

¹⁷⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 183/2005 que aprova o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008, pp.6841. Essa meta também referido no Relatório de Actualização do PNAI 2005-2006.

Em 6 de Outubro de 2008, uma apresentação de resultados da 3ª Fase do Programa PARES para a Área Metropolitana de Lisboa, contabiliza, para o Continente, um total de 401 respostas na valência creche correspondendo a 17.948 vagas, totais que conduzem a que a taxa de cobertura nacional das creches suba de 23,5 em 2004 para 34,9 em 2009.¹⁷⁶

Por outro lado, de acordo com declarações de Helena André, Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social desde o início da segunda legislatura do governo PS em 2009, “*é objectivo do Governo ultrapassar a meta europeia dos 33% de cobertura, estabelecida para as creches. Quando os projectos do PARES estiverem consolidados, ficamos com uma taxa de cobertura nacional de 36,2%*”.¹⁷⁷

Desde 2006, quando o Programa Pares foi criado, foram criadas 411 creches com 18.414 lugares. O financiamento público foi na ordem dos 82 milhões de contos, “*a principal fatia do orçamento do PARES*”. Há distritos, como, por exemplo, Braga (onde a taxa de cobertura passou de 27% em 2004 para 42% em 2010)¹⁷⁸ que atingiram uma taxa de cobertura superior à cobertura a nível nacional (36%). Para a Ministra Helena André, estes valores são “sinal de sucesso” assim como o são a aprovação de projectos que “*permitem corrigir as assimetrias regionais existentes*”.¹⁷⁹

A necessidade de investimento em estabelecimentos de ensino pré-escolar e, sobretudo, creches tinha sido já uma conclusão de uma avaliação da Comissão Europeia em 2008, relatório onde se faz um balanço da oferta de estabelecimentos para crianças até à idade escolar, com dados de 2006 e 2007.¹⁸⁰ Na Cimeira de Barcelona, em 2002, tinham ficado estabelecidas as seguintes metas até ao final de 2010: estruturas de acolhimento para, pelo menos, 90 por cento das crianças entre os três anos e a idade de escolaridade obrigatória e para, pelo menos, 33 por cento das crianças com menos de três anos. Passados seis anos, este Relatório da Comissão solicita aos Estados membros uma intensificação dos esforços ao afirmar que quase todos os países têm carências nesta área (incluindo Portugal), pois a média comunitária ainda está aquém de ambas as metas ao assegurar estruturas de acolhimento para 84 por cento das crianças entre os três e os cinco anos, e 26 por cento para as crianças com menos de três anos de idade.¹⁸¹ Segundo este relatório, mais de 6 milhões de mulheres na União Europeia com idades entre os 25 e 49 anos afirmam que não podem ir trabalhar, ou apenas o podem fazer em “part-time”, devido a responsabilidades familiares. O Relatório afirma, ainda, que em mais de metade dos membros da UE a oferta de cuidados para as crianças até aos três anos é escassa e dispendiosa, levando muitas mulheres a abdicar do seu emprego para tomarem conta dos seus filhos (apenas a Finlândia, a Dinamarca e a Suécia garantem acesso gratuito às creches para as crianças com menos de três anos). Os países da União Europeia têm ao seu dispor, até 2013, diversos fundos para alargar a presença das crianças em creches,

¹⁷⁶ Apresentação feita pelo Primeiro Ministro e Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social disponível em: http://www.portugal.gov.pt/GC17/Governo/Ministerios/MTSS/Programas_e_Dossiers/Pages/20060311_MTSS_Prog_PARES.aspx

¹⁷⁷ Declarações de Helena André em a propósito da inauguração de uma nova creche na freguesia de Pontével, Câmara Municipal do Cartaxo, notícia de 4/10/2010, disponível em: http://www.cm-cartaxo.pt/cartaxo/NoticiasEventos/Noticias/n_creche+pontevel.htm

¹⁷⁸ http://www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?2032

¹⁷⁹ Jornal “i”, em 1/09/2010

¹⁸⁰ Notícia publicada no Diário de Notícias em 06/10/2008.

¹⁸¹ Idem.

infantários e estabelecimentos do ensino pré-escolar (incluindo medidas que facilitem o acesso das mulheres ao emprego em conciliação com a vida familiar, com uma atenção particular aos agregados monoparentais, aqueles que maior risco de pobreza apresentam).¹⁸²

Para além da criação de uma rede de equipamentos sociais de apoio à família, nas Grandes Opções do Plano para 2005-2009 também está prevista a concessão de incentivos para as empresas e instituições que facilitem a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, designadamente pelo recurso à flexibilidade de horário, ao trabalho a tempo parcial, ou criação de creches para os filhos dos seus trabalhadores.¹⁸³

De acordo com os resultados de um estudo feito pela Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores – DECO,¹⁸⁴ cerca de um terço das crianças passam mais de nove horas por dia nas creches. Para a maioria dos pais inquiridos, os horários das creches estão adequados, embora um em cada cinco preferisse que as creches fechassem mais tarde. Por outro lado, cerca de 27% dos pais entrevistados com filhos entre 1 e dois anos de idade, e 10% com crianças entre os três e os cinco anos, afirmavam que gostariam que as estas instituições abrissem ao Sábado. A maioria está, porem, insatisfeita com a oferta de creches (71%) e de jardins-de-infância (56%). Segundo a DECO, 80 por cento dos pais fazem a inscrição antes de os filhos começarem a frequentar a escola, em média com cinco meses de antecedência. *“Entre as famílias sem filhos em estabelecimentos de ensino, a falta de vagas impediu 39 por cento de os colocar em jardins-de-infância e 14 por cento em creches. Os que têm crianças a frequentar escolas privadas, com ou sem fins lucrativos, 32 por cento em creches e 39 por cento em jardins-de-infância tentaram inscrevê-los no público, mas sem sucesso”.*

Cerca de 2 em 5 famílias com crianças em creches afirma que o encargo que têm com as mensalidades é uma parcela importante nas suas finanças, pagando mensalmente à volta de 150 euros por criança numa creche, ou 110 euros por criança em jardim-de-infância. No entanto, na região de Lisboa e Vale do Tejo e na zona Norte estes valores podem ultrapassar os 300 euros mensais: “um quarto dos inquiridos sem filhos nas escolas não chegou a inscrevê-los por considerar “os preços demasiados elevados”.

Comentando estes resultados, Pedro Marques, Secretário de Estado da Segurança Social, considera que as principais conclusões do estudo da DECO estão “em sintonia com a preocupação que esteve subjacente à criação do programa PARES, à necessidade de reforçar a rede de equipamentos de primeira infância, da rede de creches em particular” e de corrigir as assimetrias territoriais, neste caso em desfavor das áreas metropolitanas.”

¹⁸² Idem.

¹⁸³ Lei nº 52/2005, de 31 de Agosto que aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009, DR nº 167, I-A, pp.5206-5207.

¹⁸⁴ Resultados publicados na Revista da DECO Proteste, e apresentados em 25/02/2010, com base em 2884 questionários aplicados a pais de crianças entre um e cinco anos de idade; estudo feito em parceria com as congéneres da Bélgica, Itália e Espanha.

- c) Prolongamento do horário dos estabelecimentos de ensino públicos do pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico

2004-2009

Uma das medidas já tomadas por este novo governo e que tem impacto na conciliação trabalho/família é **o alargamento do horário, nos estabelecimentos de educação e ensino público, do pré-escolar e primeiro ciclo do ensino básico, que passam a estar obrigatoriamente abertas pelo menos até às 17h30m e, no mínimo, oito horas diárias** (Despacho nº 12591/2006 posteriormente substituído pelo Despacho nº 14460/2008 de 26 de Maio). Uma medida que foi tomada tendo também em consideração “*a urgência de adaptar os tempos de permanência das crianças nos estabelecimentos de ensino às necessidades das famílias*”¹⁸⁵ De acordo com o despacho acima mencionado, esse alargamento de horário implica a oferta de actividades de animação e apoio às famílias, bem como de enriquecimento curricular, ou outras actividades extra curriculares.

Para além do prolongamento diário dos horários até às 17h30m, o Despacho também propõe que possa haver uma componente de apoio à família oferecida quando as necessidades das famílias o justifiquem, e a assegurar por entidades que promovam esse tipo de resposta social e mediante acordo com os agrupamentos de escolas. Esta componente de apoio à família “*destina-se a assegurar o acompanhamento dos alunos antes e ou depois das actividades curriculares e de enriquecimento e ou durante os períodos de interrupções lectivas.*”¹⁸⁶ O apoio à família decorre de manhã entre as 8h e as 9h e no período da tarde entre as 17h30m e as 19h.

As actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo são de frequência gratuita e não se podem sobrepor à actividade curricular diária. São consideradas actividades de enriquecimento curricular as que incidem nos domínios desportivo, artístico, científico, tecnológico, e das tecnologias da informação e comunicação, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado, e da dimensão europeia da educação, nomeadamente: actividades de apoio ao estudo; ensino do inglês; ensino de outras línguas estrangeiras; actividade física e desportiva; ensino da música; outras expressões artísticas; outras actividades que incidam naqueles domínios. Podem ser promotoras das actividades de enriquecimento curricular as autarquias locais, as associações de pais e de encarregados de educação, as instituições particulares de solidariedade social e os agrupamentos de escolas.

O Relatório de Acompanhamento da Execução Física do Programa de Actividades de Enriquecimento Curricular no 1º. Ciclo do Ensino Básico 2008/2009¹⁸⁷ conclui que o

¹⁸⁵ Despacho nº 12591/2006, DR nº 115, II SERIE, de 16 de Junho, pp. 8783

¹⁸⁶ Despacho nº 12591/2006, DR nº 115, II SERIE, de 16 de Junho, pp. 8784

¹⁸⁷ Disponível em: http://www.confap.pt/docs/Relatorio_de_execucao_fisica-08-09.pdf . O levantamento de dados foi realizado pelo GEPE junto do universo das escolas consistiu no apuramento de informação estatística reportada por 5060 escolas do Continente, a partir de um inquérito exaustivo: “AEC - Actividades de Enriquecimento Curricular 2008/2009”. O inquérito foi respondido na sua totalidade pelas 824 sedes de Agrupamento, correspondendo a um total de 5048 escolas, e 12 escolas com 1º ciclo não agrupadas.

número de alunos que beneficia das AEC – Actividades de Enriquecimento Curricular é bastante significativo: *“a percentagem de alunos que beneficiam, pelo menos, de uma actividade é superior a 88,8%. No Apoio ao Estudo e Ensino do Inglês, actividades de oferta obrigatória, a percentagem de alunos abrangidos é superior a 85%, na Actividade Física e Desportiva é de 82,5% e no Ensino da Música é de 68%”*.

Por outro lado, 99,8% dos estabelecimentos de ensino com 1º Ciclo ofereciam AEC no ano lectivo de 2008/2009, sendo cerca de 98% os estabelecimentos que têm Inglês, 98% com Actividade Física e Desportiva, 84% com Música e 99% têm Apoio ao Estudo). As outras actividades sofreram uma redução relevante na cobertura global que passou de 66,2%, em 2007/2008 para 53,4%, em 2008/2009 (a maioria dos estabelecimentos que oferecem “outras actividades” incluem “Expressões Artísticas”).

Em 91,8% dos estabelecimentos de ensino as entidades promotoras deste Programa de Enriquecimento Curricular com AEC são autarquias (de acordo com o relatório, *“o envolvimento das Autarquias na promoção das AEC continua a ter uma maior expressão na Região Norte; na Região de Lisboa e Vale do Tejo regista-se um número significativo de Associações de Pais, IPSS e agrupamentos e na Região do Alentejo evidenciam-se os agrupamentos enquanto entidades promotoras”*)

A componente de apoio à família no 1º ciclo tem uma cobertura global de 35,8%. Esta componente consiste em assegurar o acompanhamento dos alunos antes e depois das actividades curriculares e de enriquecimento e/ou durante os períodos de interrupções lectivas. Há, contudo, alguma variação regional com oscilações entre os 59,7% (DREC, Direcção Geral de Educação do Centro) e os 21,3% na DREN, Direcção Geral de Educação do Norte).

d) População idosa - Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados

2004-2009

A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) foi criada em 2006, pelo Decreto-Lei nº 101, de 6 de Junho, com o objectivo de prestar cuidados de saúde e sociais às pessoas idosas e em situação de dependência. É formada por um conjunto de instituições públicas e privadas que visam assegurar a prestação de cuidados de saúde e de apoio social de uma forma continuada e integrada a partir da alta hospitalar, centrados na recuperação global de pessoas, tanto na sua casa como em instituições próprias, que se encontrem em situação de dependência e com perda de autonomia, independentemente da idade.

A RNCCI resulta de uma parceria entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e o Ministério da Saúde e vários prestadores de cuidados de saúde e de apoio social

incluindo as seguintes unidades: cuidados continuados de convalescença; cuidados continuados de média duração e reabilitação; cuidados continuados de longa duração e manutenção; cuidados paliativos; unidades de ambulatório; equipas hospitalares de cuidados continuados de saúde e de apoio social; equipas domiciliárias de cuidados continuados de saúde e de apoio social.

De acordo com o *Relatório de monitorização do desenvolvimento e da actividade da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, 2009* (de Fevereiro de 2010) e do Relatório “Três anos da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, Resumo Executivo” (de Abril de 2010)¹⁸⁸, em Dezembro de 2009 existiam mais de 180 unidades da RNCCI com 3.938 lugares. Em 2009 esta rede cresceu 37% (mais 1068 camas) em relação a 2008 (2870 camas)¹⁸⁹ com um grau de implementação de 75% do total previsto.¹⁹⁰

A importância relativa da rede privada sem fins lucrativos nos acordos de parceria é significativamente importante, representando as IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social) cerca de 68% do total de acordos celebrados (2.516 camas) sendo, na sua maioria, instituições da Santa Casa da Misericórdia; o SNS (Serviço Nacional de Saúde) representa 12% do total de acordos celebrados (378 camas); e as entidades privadas com fins lucrativos 20%, com 1.044 camas contratadas.

Em 2009, o total de utentes referenciados para a Rede foi de 24.928; desde a sua criação em 2006 e até final de 2009, o total de utentes referenciados é de 51.150 utentes e o total de utentes assistidos é de 40.083. Os Relatórios afirmam, todavia, que “a frequência obtida sobre o número de utentes assistidos em cada 1.000 habitantes de Portugal Continental é ainda inferior à presente em experiências comparáveis a nível internacional mas com uma maior oferta e tempo de funcionamento”, o que indica “a necessidade de reforçar e alargar a implementação de respostas na RNCCI”.¹⁹¹

Uma caracterização do perfil dos utentes referenciados revela que a maioria (80,5%) são pessoas com mais de 65 anos de idade, sendo 42% os que têm mais de 80 anos. Pouco mais de metade destes utentes (53%) são mulheres. Quanto ao estado civil, quase metade (45%) são casados; a maioria (75%) afirma ter família natural, sendo 20,7% os que não têm esse enquadramento. No que respeita à escolaridade, 35% dos utentes referenciados são analfabetos e 55% tem entre 1 a 6 anos de escolaridade. O Relatório de Monitorização referente ao ano 2009 revela, ainda, que foi realizado entre 2007 e 2008 um inquérito de satisfação aos utentes assistidos nas Unidades de Cuidados Continuados Integrados (UCCI) e que o grau de satisfação destas pessoas com os cuidados que lhes foram prestados era bastante significativo, com cerca de 80% a afirmar que está melhor desde que ingressou na unidade; 74% a afirmar que a unidade é melhor do que esperavam

¹⁸⁸ Relatórios respectivamente disponíveis em: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MS/Rel_RNCCI_2009.pdf e http://www.observaport.org/sites/observaport.org/files/3_anos_RNCCI.pdf

¹⁸⁹ Não obstante este crescimento de 35% num ano, os Relatórios referem, porém, que a cobertura por regiões não é homogénea e que a região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) apresenta a menor cobertura, o que já acontecia em 2008.

¹⁹⁰ “Três anos da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, Resumo Executivo”, 2010, pp.38

¹⁹¹ “Três anos de RNCCI, Resumo Executivo”, pp. 53-54.

encontrar, avaliando-a como “boa” (47,5%) ou “muito boa” (44,6%); por outro lado, 98% dos inquiridos não hesitaria em recomendar a unidade a um amigo ou familiar.¹⁹²

Perspectiva-se a continuidade do desenvolvimento e expansão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. De acordo com os relatórios acima referidos, *“em 2008 aproximadamente metade da actividade hospitalar foi dedicada a pessoas idosas (46% correspondendo a 343.221 episódios), sendo que em 2003 esta percentagem era menor (32,3%)”*.¹⁹³ De acordo com o relatório, estes dados revelam *“uma tendência de mudança de perfil na utilização hospitalar nos últimos anos, caracterizada por um aumento da presença da população idosa e de patologia crónica no hospital”*, o que se reflectirá, consequentemente, na necessidade de reforçar e alargar a implementação das respostas na RNCCI. Prevê-se, para o futuro, o reforço da aposta nas seguintes áreas e que são definidas no relatório como *“áreas chave de potencial desenvolvimento”*: reforço da oferta de recursos de apoio social de internamento domiciliário; apoio a cuidadores informais (pecuniário/ fiscais; laborais e formação); apoio de ambulatório com reforço de actividades ocupacionais e lúdicas; formas de prestação inovadoras: tele-assistência, entre outros; rever, adaptar e otimizar os recursos e ajudas de apoio social (fortalecer o apoio domiciliário social e as respostas de internamento e ambulatório).

Por outro lado, entre os pontos e áreas de melhoria e avanço da RNCCI encontram-se: *“trabalhar no envolvimento das famílias e cuidadores para a responsabilização no apoio e na prestação de cuidados, melhorando a comunicação, a formação e a educação em saúde; oferecer períodos para o descanso familiar e ainda apoio psicológico”*. De referir, ainda, que uma das estratégias consideradas como princípios orientadores das intervenções a desenvolver no período 2010-2013 é garantir a participação do utente, família/cuidador e sociedade civil, assim como, tal como atrás mencionado, uma forte aposta no apoio domiciliário, ou seja, em potenciar a permanência e o regresso do utente ao domicílio, através do fortalecimento da prestação de cuidados no domicílio. Neste contexto, surgem oportunidades de serviços inovadores como sejam a definição de carteiras de serviço orientadas para o apoio aos cuidadores e às famílias dos utentes, de que são exemplo a formação, a educação, os grupos de apoio e a promoção do internamento por descanso familiar em todas as unidades de longa duração e manutenção. Este último serviço – descanso familiar ou descanso do cuidador – consiste na oferta às famílias cuidadoras da possibilidade de fazerem períodos de descanso, em resposta a necessidades pessoais do cuidador principal. Assim, o modelo de descanso do cuidador criado no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados possibilita o internamento da pessoa cuidada, em situações temporárias, decorrentes de dificuldades de apoio familiar ou de necessidade de descanso do principal cuidador por um período máximo de 30 dias de internamento, podendo ir até aos 90 dias por ano.¹⁹⁴

¹⁹² Relatório de monitorização do desenvolvimento e da actividade da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) 2009, pp.25

¹⁹³ Idem, pp. 45.

¹⁹⁴ http://www.arsalgarve.min-saude.pt/site/index.php?option=com_content&view=article&id=419:descansocuidador&catid=38:NoticiasRegionais&Itemid=63

e) População idosa – Taxa de cobertura de lares, centros de dia e apoio domiciliário

2004-2009

A Análise do Quadro 6 permite-nos concluir que a aposta nos equipamentos Lares e Serviços de Apoio Domiciliário são aquelas que registam maior aumento tanto a nível de número de instituições, como número de lugares disponíveis e número de utentes. No entanto, a nível da taxa de cobertura, a resposta que se destaca com o maior aumento é o serviço de Apoio Domiciliário, que passa de uma taxa de cobertura de 2,6 em 1998 para 4.9 em 2009 (população com + 65 anos de idade); ou, se quisermos, de 6.8 para 10.4 ao considerarmos os idosos com mais idade, acima dos 75 anos. Já no que diz respeito aos Lares, a subida não é tão significativa a nível de taxa de cobertura, mas é bastante relevante no aumento em número de instituições, lugares disponíveis e em número de utentes; no entanto, estes aumentos são contrabalançados com o aumento da população residente nestas faixas etárias. Ainda assim, a taxa de cobertura dos lares para pessoas com mais de 75 anos regista em 2009 uma taxa de cobertura na ordem dos 8 por cento, superior à taxa de cobertura dos Centros de Dia e inferior à taxa de cobertura do Apoio Domiciliário, que, tal como vimos atrás, também tem sido uma das apostas mais importantes na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Quadro 6 – Evolução das respostas sociais para a população idosa
- número de instituições, capacidade, utentes e taxa cobertura (Lares, Centros de Dia e Apoio Domiciliário).

	Número de instituições				Número de total de lugares				Número total de utentes				Taxa de cobertura (nº de lugares/população residente***)							
	1998 a)	2004 b)	2006 c)	2009 d)	1998 a)	2004 b)	2006 c)	2009 d)	1998 a)	2004 b)	2006 c)	2009 d)	1998 a)		2004 b)		2006 c)		2009 d)	
													>=65	>=75	>=65	>=75	>=65	>=75	>=65	>=75
Lares	1181	1517	1572	1806	49059	58565	63087	70108	47129	56535	61313	67622	3.4	7.6	3.7**	8.9	3.4	7.7	3,8	8.1
Centros de Dia	1341	1766	1899	1967	46273	57591	60813	62134	36328	42158	41507	42304	3.2	8.3	3.5	8.5	3.3	7.4	3.4	7.2
Apoio Domiciliário	1288	1947	2291	2439	38022	61429	78268	89500	30645*	58992	70450	75540	2.6	6.8	3.8	9.1	4.3	9.5	4.9	10.4

a) Fonte: Carta Social, Rede de Serviços e Equipamentos, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 2000

b) Fonte: Taxas de Cobertura 2004, ISS, Departamento de Planeamento e Sistemas de Informação, MTSS 2004.

c) Fonte Carta Social 2006, Gabinete de estratégia e Planeamento, MTSS consulta disponível em www.cartasocial.pt/index2.php (dados de 6 de Fevereiro)

d) Calculado com base na Carta Social com dados retirados em 11 de Abril de 2011, disponíveis em: www.cartasocial.pt/index2.php

* Valor para 1997. Fonte Estatísticas da Segurança Social, Dados Físicos 1997, II Volume, Acção Social, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

** Inclui também as "residências para idosos"

*** População Residente calculada com base no *Anuário Estatístico* do INE (2006) e com base nos dados do INE (2009).

3. Regulação do casamento e das relações familiares

Apesar de algum debate sobre a possibilidade de casamento entre casais homossexuais¹⁹⁵ não se registaram, entre 2004 e 2006, alterações na regulação do casamento, coabitação e divórcio. É em 2008 que se verificam alterações à lei do divórcio e é em finais de 2009 que o Governo apresenta uma proposta relativa ao casamento entre pessoas do mesmo sexo e outra proposta de alteração à Lei das uniões de facto.

3.1 Reprodução medicamente assistida

2004-2006

- Vinte anos depois do nascimento do primeiro bebé-proveta em Portugal a reprodução medicamente assistida, ainda sem enquadramento legal, esteve em discussão no parlamento tendo sido publicada, em DR n.º 143, de 26 de Julho, a **Lei n.º 32/2006 que vem regular a utilização de técnicas de procriação medicamente assistida.**¹⁹⁶
- Esta lei aplica-se às seguintes técnicas de PMA: inseminação artificial; fertilização in vitro; injeção intracitoplásmica de espermatozóides; transferência de embriões, gâmetas ou zigotos; diagnóstico genético pré-implantação; outras técnicas laboratoriais de manipulação gamética ou embrionária equivalentes ou subsidiárias. Abrange, assim, a doação de espermatozóides, ovócitos e embriões.
- **A utilização daquelas técnicas de PMA só pode verificar-se após diagnóstico de infertilidade** ou, ainda, para tratamento de doença grave ou do risco de transmissão de doenças de origem genética, infecciosa ou outras, bem como só podem ser ministradas por entidades autorizadas para o efeito pelo Ministério da Saúde (quem aplicar técnicas de PMA fora dos centros autorizados é punido com pena de prisão até 3 anos) **O assento de nascimento não pode, em caso algum, indicar que a criança nasceu da aplicação de técnicas de PMA.**
- **Esta lei exclui as mulheres sós.** Só podem recorrer a estas técnicas de PMA **casais de sexo diferente, casados ou em união de facto há pelo menos dois anos e com pelo menos 18 anos de idade.** Também não podem beneficiar destas técnicas pessoas interditas por anomalia psíquica (quem aplicar técnicas de PMA em pessoas com menos de 18 anos ou pessoa interdita por anomalia psíquica é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos). Os beneficiários devem prestar o seu consentimento por escrito perante o médico responsável, tendo o

¹⁹⁵ Debate eventualmente associado ao impacto de uma política do governo espanhol que abriu a possibilidade de casamento entre homossexuais e a adopção de crianças por parte de casais homossexuais em Espanha.

¹⁹⁶ Esta Lei veio a ser regulamentada em Fevereiro de 2008 através do Decreto Regulamentar n.º 5/2008.

direito de serem esclarecidos sobre as implicações médicas, sociais e jurídicas dos prováveis tratamentos propostos e, ainda, informados das condições em que lhes seria possível recorrer à adopção e da relevância social do respectivo instituto. O consentimento é livremente revogável por qualquer um dos beneficiários até ao início dos processos terapêuticos de PMA.

- **Proíbe-se a “maternidade de substituição”** – aquela em que uma mulher suporta uma gravidez por conta de outrem a quem entrega a criança após o parto renunciando aos poderes e deveres próprios da maternidade – sendo que a **mulher que incorrer numa gravidez de substituição é havida, para todos os efeitos legais, como mãe da criança que vier nascer**. Todavia, a maternidade de substituição só é penalizada quando há “negócio”: quem concretizar contratos de maternidade de substituição a título oneroso, ou quem promover por qualquer meio (incluindo convite directo ou por interposta pessoa) ou de anúncio público, a maternidade de substituição a título oneroso é punido com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias.
- Em caso de se recorrer à dádiva de espermatozóides, ovócitos e embriões, **os respectivos dadores não podem ser havidos como progenitores da criança que vai nascer**.
- **O dador de sémen está excluído da paternidade da criança que vier a nascer não lhe cabendo quaisquer poderes ou deveres em relação a ela, desde que tenha havido consentimento por escrito da inseminação**.
- Após a morte do cônjuge, a mulher não pode ser inseminada com sémen do falecido, mesmo que tenha havido o consentimento por escrito sobre a inseminação, mas no caso de já existir um embrião resultante do processo de PMA, em que participaram os dois cônjuges, aquele pode ser implantado no útero da mulher após a morte do respectivo cônjuge.
- As pessoas que nascem em consequência de processos de PMA podem vir a obter informação de natureza genética excluindo a identificação do dador. Podem ainda obter informação sobre eventual existência de impedimento legal a projectado casamento, junto do Conselho Nacional de Procriação medicamente Assistida (criado por esta lei), mantendo-se a confidencialidade da identidade do dador, excepto se este o permitir. Quem violar o dever de sigilo ou de confidencialidade é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 240 dias.
- Está proibida a compra ou venda de óvulos, sémen ou embriões, ou qualquer material biológico decorrente da aplicação de técnicas de PMA. Estão igualmente proibidas a clonagem reprodutiva de seres humanos (prisão de 1 a 5 anos), a utilização destas técnicas para melhorar determinadas características dos nasciturnos, designadamente a escolha do sexo (prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias) e a criação de embriões com o objectivo deliberado da sua utilização na investigação científica. Não obstante, permite-se a investigação científica em embriões com o objectivo de prevenção, diagnóstico ou terapia de embriões, de aperfeiçoamento das técnicas de PMA, de constituição de bancos de células estaminais para programas de transplantação

ou com quaisquer outras finalidades terapêuticas, projectos que dependem de apreciação e decisão do Conselho Nacional de Procriação medicamente Assistida. No caso de serem usados, para efeitos daquela investigação científica, embriões excedentários em relação aos quais não exista nenhum projecto parental ou embriões portadores de anomalia genética grave é ainda necessária o prévio consentimento, “expresso, informado e consciente” dos beneficiários aos quais se destinavam. Quem usar embriões na investigação fora dos casos previstos na lei é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.

- Nenhum profissional de saúde pode ser obrigado a superintender ou a colaborar na realização de qualquer das técnicas de PMA se apresentar motivos éticos, ou médicos, os quais deverão ser especificados, designadamente a objecção de consciência.

A aprovação desta lei envolveu algum debate. No mesmo dia em que a Assembleia discutia a aprovação da lei, movimentos pró-vida tentaram impedir essa aprovação, apresentando uma petição para que, primeiro, fosse feito um referendo sobre algumas das matérias em discussão, nomeadamente saber se os portugueses concordariam com “a gestação de um filho sem um pai e mãe biológicos unidos entre si por uma relação estável”, e, também, saber se estariam de acordo que fosse permitido “gerar no útero de uma mulher um filho que não é biologicamente seu.”¹⁹⁷ Dentro do Parlamento, a oposição PSD e PP estava contra o recurso a espermatozóides, ovócitos e embriões de dadores, à utilização de embriões na investigação científica e à possibilidade de acesso às técnicas de PMA por parte de mulheres sós.

Do outro lado, grupos receptivos à aprovação da lei contestaram algumas das suas restrições. Para além do Partido Comunista Português e do Bloco de Esquerda, é ainda o caso da Associação Portuguesa de Infertilidade (API) que exigiu ao Parlamento uma lei que incluísse todos os inférteis, condenando a discriminação das mulheres sós inférteis e considerando inaceitável que, num Estado de Direito, exista uma segregação oficial das pessoas inférteis de acordo com a sua situação familiar¹⁹⁸ (mulheres sós inférteis estão excluídas da PMA). A maternidade de substituição para mulheres com defeitos congénitos no útero, ou sem útero (a lei proíbe e penaliza os casos em que é detectado um “negócio”), bem como o financiamento pelo Serviço Nacional de Saúde e comparticipação pelos seguros de saúde dos tratamentos da PMA, são outras das reivindicações da API que reclama, também, do facto de não fazer parte do Conselho Nacional de Procriação medicamente Assistida.

A “exclusão das mulheres sós” tem sido referida não só como inconstitucional (porque exclui mulheres que não façam parte de um casal heterossexual da possibilidade de terem filhos), mas, também, em contradição com outras leis como, por exemplo, a lei da adopção segundo a qual é possível a uma pessoa só adoptar uma criança. Assim, no que diz respeito ao acesso às PMA a lei deixa transparecer que o Estado defende um ideal de família que é o biparental e heterossexual.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Notícia publicada no JN em 11 de Julho de 2006 na sequência da promulgação da lei pelo Presidente da República Cavaco Silva.

¹⁹⁸ Fernando Oliveira, um dos membros da API em declaração ao Diário de Notícias, de 17 de Maio de 2006, pp.23.

¹⁹⁹ Ver Diário de Notícias, de 19 de Maio de 2005.

3.2 Interrupção voluntária da gravidez.

2004-2006

- Em 19 de Outubro de 2006, o Parlamento aprova a realização de um novo referendo sobre a despenalização do aborto até às 10 semanas. Após o parecer positivo do Tribunal Constitucional, em 15 de Novembro de 2006, sobre a pergunta aprovada no Parlamento (a mesma pergunta do mesmo referendo de 1998),²⁰⁰ o Presidente da República Cavaco Silva marcou o referendo para dia 11 de Fevereiro de 2007.
- Está em funcionamento, desde 14 de Dezembro de 2006, uma linha telefónica designada por “linha opções” (707 200 249) e apresentada pela APF – Associação para o Planeamento Familiar - como uma linha de ajuda às mulheres em situação de pré e pós aborto. Trata-se de uma linha telefónica não gratuita que funciona dias úteis de 2^a a 6^a das 12h às 20h.
- Em Novembro de 2005, o Ministério da Saúde aprovou uma lista de dez produtos essenciais de contracepção entre os quais está a “pílula do dia seguinte” para que a mesma, juntamente com os preservativos, esteja reforçada para disponibilização gratuita em todos os hospitais e centros de saúde a partir de Dezembro de 2005.

2007-2009

Os resultados do Referendo sobre a despenalização do aborto deram a vitória ao “sim” com 59,25% (2.231.529 votantes, num total de 3.840.176 votantes no universo de 8.814.016 eleitores inscritos)²⁰¹, ou seja, a maioria dos votantes respondeu de forma afirmativa à pergunta: «*concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas primeiras dez semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?*» Os votantes que responderam “não” totalizaram 1.534.669, correspondendo a 40,75% do total de votantes no Referendo. A afluência às urnas em 2007 (43,57%) foi superior àquela que se registou para o Referendo realizado em 1998 sobre o mesmo tema (31%).²⁰²

Na sequência dos resultados do Referendo realizado em 11 de Fevereiro de 2007 (embora não vinculativos pois votaram menos de 50 por cento dos eleitores recenseados), a Lei nº 16/2007 de 17 de Abril vem decretar que **a interrupção voluntária de gravidez é permitida até à 10^a semana de gestação a pedido da grávida, podendo ser realizada no sistema nacional de saúde ou nos estabelecimentos de saúde privados autorizados**. Esta Lei foi posteriormente regulamentada por uma Portaria do Ministério da Saúde (Portaria nº 741-A de 21 de Junho, 2007).

²⁰⁰ Pergunta publicada no jornal “Público” em 30/11/2006: “Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas primeiras dez semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?”

²⁰¹ Resultados oficiais publicados em Diário da República, 1^a série, nº 43, de 1 de Março de 2007, pp.1429.

²⁰² O primeiro referendo foi realizado no dia 28 de Junho de 1998. A questão colocada era a seguinte: “concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?” Votou apenas 31% do eleitorado. Apesar de não vinculativos, os resultados dão a vitória ao “não” que obteve 50,9% do total de votos (o “sim” obteve 49,1%), fazendo com que penalização da lei então em vigor se mantivesse.

Altera-se, assim, o Artigo 142.º do Código Penal Português sobre a “interrupção da gravidez” cujo número 1 passa a incluir uma alínea e) e cuja redacção aqui transcrevemos: *“não é punível a interrupção da gravidez efectuada por médico, ou sob a sua direcção, em estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido e com o consentimento da mulher grávida, quando (...) for realizada, por opção da mulher, nas primeiras 10 semanas de gravidez (...) A verificação das circunstâncias que tornam não punível a interrupção da gravidez é certificada em atestado médico, escrito e assinado antes da intervenção por médico diferente daquele por quem, ou sob cuja direcção, a interrupção é realizada (...) a certificação referida no número anterior circunscrevesse à comprovação de que a gravidez não excede as 10 semanas”*.

Até então, a interrupção da gravidez só poderia ser feita sem ilicitude, quando efectuada por médico em estabelecimento de saúde devidamente autorizado, com o consentimento da mulher e apenas nos seguintes casos: se constituísse *“a) único meio de remover perigo de morte ou de grave e irreversível lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida; b) se mostrar indicada para evitar perigo de morte ou de grave e duradoura lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida e for realizada nas primeiras 12 semanas da gravidez”*; c) *em caso de grave doença ou malformação congénita, e for realizada nas primeiras 24 semanas (com excepção dos fetos inviáveis, caso em que a interrupção poderá ser praticada a todo o tempo; d) a gravidez tenha resultado de crime contra a liberdade e autodeterminação sexual e a interrupção for realizada nas primeiras 16 semanas* (Leis 6/84, de 11 de Maio, e 90/97, de 30 de Julho, que são revogadas pela Lei nº 16/2007, de 17 de Abril)

Portanto, pela primeira vez em Portugal, com a lei que sucede ao Referendo de 2007, a interrupção voluntária de gravidez, para além das outras situações de licitude acima descritas, passa a ser permitida até à 10ª semana de gestação a pedido da grávida, desde que realizada em estabelecimento de saúde público ou privado devidamente autorizado.

A nova Lei estabelece, contudo, algumas condições como sejam: a obrigatoriedade de uma consulta prévia à interrupção da gravidez de modo a que a mulher tome uma *“decisão livre, consciente e responsável”*. Nessa consulta deverão ser prestados à grávida, ou ao seu representante legal (em caso de menor de 16 anos, ou grávida psiquicamente incapaz) todos os esclarecimentos necessários, esclarecimentos que devem ser, preferencialmente, acompanhados de informação escrita, desde que validada pelo Ministério da Saúde sobre: *“o tempo da gravidez; os métodos de interrupção adequados ao caso concreto; as eventuais consequências para a saúde física e psíquica da mulher; as condições de apoio que o Estado pode dar à prossecução da gravidez e à maternidade; a existência de um período obrigatório de reflexão; a disponibilidade de acompanhamento psicológico e por técnico de serviço social durante o período de reflexão; os métodos contraceptivos”*. Após esta consulta e a entrega de documento sobre o consentimento livre e esclarecido para a interrupção da gravidez, deve decorrer um período de reflexão não inferior a três dias.

A nova Lei estipula, ainda, que *“é assegurado aos médicos e demais profissionais de saúde o direito à objecção de consciência relativamente a quaisquer actos respeitantes*

à interrupção voluntária da gravidez". No entanto, também define que *"os médicos ou demais profissionais de saúde que invoquem a objecção de consciência relativamente a qualquer dos actos respeitantes à interrupção voluntária da gravidez não podem participar na primeira consulta destinada a facultar à mulher grávida o acesso à informação relevante para a formação da sua decisão livre, consciente e responsável"*, assim como também não poderão participar do acompanhamento das mulheres grávidas durante o período de reflexão.

As mulheres trabalhadoras que tenham realizado uma interrupção voluntária da gravidez têm direito a uma licença paga pela segurança social (100% do vencimento de referência) por um mínimo de 14 dias e um máximo de 30 dias (ver ponto 3.2.1 sobre licenças). As mulheres estrangeiras grávidas a residir em Portugal têm os mesmos direitos de acesso à interrupção da gravidez, independentemente da sua situação legal ou ilegal, bem como no acesso a serviços e a consultas de saúde sexual e reprodutiva.

Mantém-se a punição de 3 anos de prisão para a mulher grávida e para quem, com o seu consentimento, faça uma interrupção voluntária da gravidez ilegal, ou seja, fora dos casos previstos na lei (ver acima).

A realização do Referendo mobilizou a sociedade portuguesa, tanto entre aqueles que fizeram campanha pelo "sim" como entre os que apelavam ao "não". Foram inúmeras as intervenções na comunicação social (rádio, jornais, televisão, revistas) por parte de várias organizações não governamentais e diversas associações da sociedade civil, com artistas e outras figuras públicas a militar tanto de um lado como de outro. O Primeiro-Ministro liderou a campanha pelo "sim", aliás, este era um dos seus compromissos eleitorais. Apenas o PCP foi contra a realização do Referendo, defendendo a aprovação da despenalização no Parlamento sem necessidade de consulta popular.

O Presidente da República promulgou a lei em 10 de Abril de 2007, enviando, no entanto, uma mensagem à Assembleia da República com algumas recomendações.²⁰³

A aprovação da legislação sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez teve como implicação a retirada do Código de Deontologia Médica da afirmação de que *"o aborto constitui uma falta deontológica grave"*. Esta alteração não foi inicialmente consensual, sobretudo para Pedro Nunes, Bastonário da Ordem, que representa cerca de 35.000 médicos, e que veio defender o direito dos médicos à objecção de consciência no caso de aborto: *"os médicos têm o direito de manter a sua própria opinião"*, chegando a afirmar que *"o Código só pode ser modificado pelos médicos e não pelo ministro da Saúde."* No entanto, um novo código deontológico foi

²⁰³ Recomendações publicadas pelo jornal Público em 10/04/2007 entre as quais se destacam as seguintes: "prevendo a Lei que a «informação relevante para a formação da decisão livre, consciente e responsável» da mulher grávida seja definida através de portaria – opção que se afigura questionável, dada a extrema sensibilidade da matéria em causa – importa, desde logo, que a mulher seja informada, nomeadamente sobre o nível de desenvolvimento do embrião, mostrando-se-lhe a respectiva ecografia, sobre os métodos utilizados para a interrupção da gravidez e sobre as possíveis consequências desta para a sua saúde física e psíquica (...) é ainda aconselhável que à mulher seja dado conhecimento sobre a possibilidade de encaminhamento da criança para adopção, no âmbito da informação disponibilizada acerca dos apoios que o Estado pode dar à prossecução da gravidez (...) afigura-se extremamente importante que o médico, que terá de ajuizar sobre a capacidade de a mulher emitir consentimento informado, a possa questionar sobre o motivo pelo qual decidiu interromper a gravidez, sem que daí resulte um qualquer constrangimento da sua liberdade de decisão (...) parece ser também razoável que o progenitor masculino possa estar presente na consulta obrigatória e no acompanhamento psicológico e social durante o período de reflexão, se assim o desejar e a mulher não se opuser, sem prejuízo de a decisão final pertencer exclusivamente à mulher (...) não parece que a invocação da objecção de consciência à prática da interrupção da gravidez constitua, em si mesma, motivo para a desqualificação dos médicos para a prática de um acto de outra natureza – a realização de uma consulta com um conteúdo clínico informativo (...) após a sua entrada em vigor, caberá então verificar se, na prática, esta Lei contribui efectivamente para uma diminuição não só do aborto clandestino como também do aborto em geral, o que implica uma avaliação dos resultados do presente diploma, a realizar pelo legislador num prazo razoável.

aprovado por unanimidade pelo conselho nacional executivo da Ordem dos Médicos permitindo a interrupção voluntária da gravidez segundo a lei em vigor, deixando ao critério de cada médico decidir de consciência "*quando começa a vida humana*".²⁰⁴

Em Dezembro de 2006, a menos de dois meses do Referendo agendado para Fevereiro 2007, foi feita uma apresentação pública de um estudo coordenado pela Associação Portuguesa para o Planeamento da Família (APF)²⁰⁵ sobre "A situação do aborto em Portugal: práticas, contextos, problemas". Trata-se do primeiro estudo de "base científica" que tenta traçar uma fotografia do fenómeno do aborto clandestino em Portugal. O "trabalho de campo" decorreu, portanto, durante o período de vigência da lei anterior à lei da despenalização. Este estudo vem afirmar que das duas mil mulheres inquiridas, com idades entre os 18 e os 49 anos, 14,5 por cento admitiram ter interrompido voluntariamente a gravidez (20% no universo das que responderam já ter engravidado, ou seja, uma em cada cinco mulheres que engravidou já fez um aborto; mais de metade são mulheres até aos 24 anos). "*Extrapolando este número para a totalidade da população portuguesa, conclui-se que 355 mil mulheres já terão feito um aborto. Nas interrupções voluntárias da gravidez verificadas, cerca de três quartos aconteceram até às dez semanas, o que significa que, se a alteração à lei que vai ser referendada já estivesse em vigor, 72 por cento dos abortos seriam legais (...)* o estudo contraria ainda aqueles que dizem que o aborto pode ser usado como medida anti-contraceptiva, já que mais de 80 por cento das mulheres que admitiram ter feito um aborto só o fizeram uma vez."²⁰⁶ De acordo com o estudo, estima-se que em 2006 tenham sido realizados entre 17 mil e 18 mil abortos.

Para Duarte Vilar, Presidente da APF, "a "fotografia" que daqui resulta põe em causa tanto a "perspectiva neo-realista", daqueles que advogam que este fenómeno afecta sobretudo "*as pobrezinhas e juvenzinhos*", como a posição dos que defendem que este problema "*não existe*". O estudo demonstra que "*não há diferenças substanciais quando se olha para os níveis de instrução (...) as circunstâncias que levam as mulheres a abortar atingem todos os níveis educacionais e, portanto, todos os estratos económicos*". Entre aquelas que afirmaram já ter abortado, 20 por cento admitiu ter tido complicações após o aborto, a maior parte diz ter interrompido a gravidez apenas uma vez e quase dois terços afirmam tê-lo feito até às dez semanas de gestação.

A apresentação do estudo foi feita na Maternidade Alfredo da Costa em Lisboa (MAC), o que provocou uma reacção por parte da Associação Portuguesa de Famílias Numerosas, a qual afirmou a sua intenção de apresentar uma queixa junto do Ministério da Saúde pelo facto de se utilizar uma maternidade pública para a apresentação de "*uma acção sobre o aborto organizada por partidários do "sim*".

²⁰⁴ Em artigo publicado no DN em 18 de Outubro de 2007 era possível ler que "o conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) considera que o código deontológico dos médicos viola a lei, no que diz respeito à prática de aborto e à sua sanção disciplinar, e deve ser alterado. O pedido de parecer foi feito pelo Ministério da Saúde em Maio e a resposta já foi comunicada à Ordem dos Médicos (OM). De acordo com o parecer, ou a OM muda o código voluntariamente, ou será obrigada pelos tribunais. "A harmonia do sistema jurídico no seu todo impõe que aquelas normas sejam retiradas do código deontológico e, uma vez que não o foram voluntariamente pelos responsáveis daquela instituição, desde 1984, deverá o Ministério Público instaurar a competente acção administrativa para o efeito", refere o documento." Ver também uma outra discussão, neste caso do ponto de vista jurídico, sobre a inconstitucionalidade da nova lei da IVG pode ser acompanhada em: <http://www.inverbis.net/opinioao/regulamentacao-da-lei-do-aborto.html>

²⁰⁵ O estudo foi realizado no âmbito do projecto "Opções" que é promovido pela própria associação. Inquiriu 2000 mulheres em idade fértil 18 e 49 anos de idade. O "trabalho de campo" decorreu entre 6 de Outubro e 10 de Novembro de 2006. A recolha e tratamento de dados foram assegurados pela Consulmark, Estudos de Mercado e Trabalho de Campo, Lda.

²⁰⁶ Notícia disponível em: http://www.tsf.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=878456

Segundo esta Associação, os dados oficiais mais recentes indicam que, em 2004, foram realizados 1426 internamentos em hospital por aborto clandestino.

Regista-se, igualmente, a reacção de Pedro Líbano Monteiro, da Federação Portuguesa pela Vida, ao afirmar que a APF *"lidera a rede para a promoção do aborto legal em Portugal"* e, como tal, *"não é uma entidade independente"*.²⁰⁷

Em 21 de Fevereiro de 2008, cerca de um ano após a entrada em vigor da despenalização do aborto, se realizado até às 10 semanas por opção da mulher, um jornal diário²⁰⁸ divulgava que *"a Maternidade Alfredo da Costa (MAC), em Lisboa, faz uma média de quatro abortos por dia desde a legalização da interrupção voluntária da gravidez. Por cada quatro nascimentos faz-se um aborto (...) no total, desde 15 de Julho de 2007, a MAC já realizou 568 abortos. Este valor é quase quatro vezes superior à média de abortos realizados pelos 37 estabelecimentos públicos autorizados em todo o País. Em seis meses houve 6099 interrupções voluntárias da gravidez (IVG), correspondendo a uma média de 164 abortos por unidade de saúde. Na sequência das 591 consultas de aconselhamento realizadas na MAC, 23 mulheres optaram por levar a gravidez até ao fim"*. Por outro lado, a mesma notícia divulga dados sobre a persistência dos abortos clandestinos em Portugal: *"praticam-se cerca de cinco mil abortos clandestinos em Portugal, apesar de a procura ter diminuído com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez. A notícia prossegue afirmando que "segundo a Associação para o Planeamento Familiar (APF), com base num estudo divulgado em 2006, haveria cerca de 17 mil abortos clandestinos por ano. Tendo em conta as projecções actuais, que apontam para 12 mil IVG anuais, os cinco mil abortos de diferença são justificados com a existência de mulheres que recorrem à ilegalidade por terem deixado ultrapassar o prazo das dez semanas (...) Para Duarte Vilar, director executivo da APF, as estimativas aproximam-se dos valores revelados pela associação (...) quanto à origem destas interrupções, Duarte Vilar estima que estejam "situadas nas classes sociais mais baixas". Uma das razões para isso acontecer prende-se com a falta de acesso à informação e pela utilização indevida de medicamentos abortivos.*

3.3 Divórcio

A Lei nº 61/2008 publicada em Diário da República nº 212, de 31 de Outubro, vem alterar o regime jurídico do divórcio. Com esta lei é abolido o divórcio litigioso baseado no conceito de "culpa". O novo regime contempla o divórcio "por mútuo consentimento" e o divórcio "sem o consentimento de um dos cônjuges", este último com os seguintes fundamentos: a separação de facto por um ano consecutivo (em vez dos três anteriores); a alteração das faculdades mentais do outro cônjuge (quando compromete a possibilidade de vida em comum); a ausência (por mais de um ano); e quaisquer outros factos que, independentemente da culpa dos cônjuges, mostrem a ruptura definitiva do casamento.

²⁰⁷ Para mais informações sobre a posição da Federação Portuguesa pela Vida, consultar uma apresentação feita pela mesma em Fevereiro de 2009 sobre " Liberalização do Aborto em Portugal, 2 anos depois", e disponível em: <http://www.federacao-vida.com.pt/estudos/FPV%20-%20Liberaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aborto.%202%20anos%20depois.pdf>

²⁰⁸ Notícia publicada pelo Correio da Manhã em 21/02/2008

Quanto às relações pais-filhos, é abolido o conceito de “poder paternal” e são estabelecidas, com base no conceito de “parentalidade conjunta”, novas regras de exercício das “responsabilidades parentais”: *“devem ser exercidas em comum, por ambos os progenitores, nas “questões de particular importância para a vida dos filhos (...) salvo nos casos de urgência manifesta, em que qualquer dos progenitores pode agir sozinho, devendo prestar informações ao outro logo que possível.”*. As regras aplicam-se a todos os progenitores – casados e coabitantes, separados e divorciados, e também aos que nunca coabitaram. Compete ao Tribunal determinar onde a criança irá residir e os direitos de visita do outro progenitor para o que tomará em consideração o eventual acordo dos pais e a disponibilidade manifestada por cada um deles para promover relações habituais do filho com o outro progenitor: *“o tribunal decidirá sempre de harmonia com o interesse do menor, incluindo o de manter uma relação de grande proximidade com os dois progenitores, promovendo e aceitando acordos ou tomando decisões que favoreçam amplas oportunidades de contacto com ambos e de partilha de responsabilidades entre eles”*.

A nova lei especifica casos de incumprimento do regime de visitas e do dever de prestar alimentos e define as respectivas sanções: *“quem de um modo repetido e injustificado, não cumprir o regime estabelecido para a convivência do menor na regulação do exercício das responsabilidades parentais”, nomeadamente “recusar, atrasar ou dificultar significativamente a sua entrega ou acolhimento”,* passa a ser punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias. Esta pena pode ser especialmente atenuada quando aquela conduta tiver sido condicionada pela vontade do menor se este tiver idade superior a 12 anos. Por outro lado, quem, *“estando legalmente obrigado a prestar alimentos e em condições de o fazer, não cumprir a obrigação no prazo de dois meses seguintes ao vencimento é punido com pena de multa até 120 dias”*. A prática reiterada deste crime é punível com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias. No entanto, *“quem, com a intenção de não prestar alimentos, se colocar na impossibilidade de o fazer e violar a obrigação a que está sujeito”* é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

Relativamente ao direito de prestar alimentos ao cônjuge, a nova lei estabelece que *“cada cônjuge deve prover à sua subsistência depois do divórcio”; “qualquer dos cônjuges tem direito a alimentos independentemente do tipo de divórcio”; “por razões de manifesta equidade o direito a alimentos pode ser negado”*. Na fixação do montante de alimentos, o tribunal deverá ter em consideração *“a duração do casamento, a colaboração prestada à economia do casal, a idade e estado de saúde dos cônjuges, as suas qualificações profissionais e possibilidades de emprego, o tempo que terão de dedicar, eventualmente, à criação de filhos comuns, os seus rendimentos e proventos, um novo casamento ou união de facto e, de modo geral, todas as circunstâncias que influam sobre as necessidades do cônjuge que recebe os alimentos e as possibilidades do que os presta”*. A nova Lei estabelece igualmente que *“o cônjuge credor não tem o direito de exigir a manutenção do padrão de vida de que beneficiou na constância do matrimónio”* e que *“em caso de divórcio, nenhum dos cônjuges pode na partilha receber mais do que receberia se o casamento tivesse sido celebrado segundo o regime da comunhão de adquiridos.”* A nova Lei também vem alterar o nº 2 do Artigo 1676 que passa a ter a seguinte redacção: *“se a contribuição de um dos cônjuges para os encargos da vida familiar for consideravelmente superior ao previsto no número anterior, porque renunciou de forma excessiva à satisfação dos*

*seus interesses em favor da vida em comum, designadamente à sua vida profissional, com prejuízos patrimoniais importantes, esse cônjuge tem direito de exigir do outro a correspondente compensação (...) o crédito referido no número anterior só é exigível no momento da partilha dos bens do casal, a não ser que vigore o regime da separação.”*²⁰⁹ É, ainda, de referir que a nova Lei estabelece também que “*antes do início do processo de divórcio, a conservatória do registo civil ou o tribunal devem informar os cônjuges sobre a existência e os objectivos dos serviços de mediação familiar*” e que no processo de divórcio sem o consentimento de um dos cônjuges prevê-se que haja sempre uma tentativa de conciliação. Elimina-se a necessidade de fazer uma tentativa de conciliação no caso do divórcio por mútuo consentimento.

A discussão desta Lei, tanto no Parlamento como na sociedade civil, envolveu significativa polémica. O diploma foi aprovado na Assembleia, em Julho de 2008, com os votos favoráveis do PS, BE, PCP e Partido Os Verdes e com os votos contra do CDS-PP e da maioria da bancada do PSD. Não obstante a maioria votar favoravelmente o diploma, o Presidente da República Cavaco Silva decidiu vetar o Decreto n.º 232/X em Agosto desse mesmo ano devolvendo-o à Assembleia da República para que o mesmo fosse objecto de nova apreciação. O Presidente decidiu dirigir uma mensagem à Assembleia da República²¹⁰ com várias críticas ao novo diploma. Não obstante algumas alterações pontuais, a Assembleia da República confirmou o seu voto por maioria absoluta dos deputados (votos favoráveis da Esquerda e de alguns deputados do PSD) e o Presidente teve de promulgar o diploma em Outubro de 2008.

Naquela mensagem que dirigiu à Assembleia, antes da promulgação da Lei, Cavaco Silva sublinha que “*o novo regime jurídico do divórcio pode conduzir a uma desprotecção do cônjuge ou do ex-cônjuge que se encontre numa situação mais fraca - geralmente, a mulher -, bem como, indirectamente, dos filhos menores*”, e manifesta-se contra a abolição do conceito de culpa e divórcio litigioso: “*para não agravar a desprotecção da parte mais fraca, o legislador deveria ponderar em que medida não seria preferível manter-se, ainda que como alternativa residual, o regime do divórcio culposo, a que agora se põe termo de forma absoluta e definitiva (...) é no mínimo singular que um cônjuge que viole sistematicamente os deveres conjugais previstos na lei possa de forma unilateral e sem mais obter o divórcio e, sobretudo, possa retirar daí vantagens aos mais diversos níveis, incluindo patrimonial*. Cavaco Silva dá como exemplo um caso de violência doméstica: “*numa situação de violência doméstica em que o marido agride a mulher ao longo dos anos - uma realidade que não é rara em Portugal -, é possível aquele obter o divórcio independentemente da vontade da vítima de maus tratos. Mais ainda: por força do crédito atribuído pela nova redacção do n.º 2 do artigo 1676º, o marido, apesar de ter praticado reiteradamente actos de violência conjugal, pode exigir do outro o pagamento de montantes financeiros. Se, por comum acordo do casal, apenas o marido contribuiu financeiramente para as despesas familiares, é possível que, após anos de faltas reiteradas aos deveres de respeito, de fidelidade ou de assistência, ele possua ainda direitos de crédito sobre a sua ex-*

²⁰⁹ Na lei anterior o n.º 2 deste Artigo 1676 estabelecia que: “se a contribuição de um dos cônjuges para os encargos da vida familiar exceder a parte que lhe pertencia nos termos do número anterior, presume-se a renúncia ao direito de exigir do outro a correspondente compensação”, e o número 3: “não sendo prestada a contribuição devida, qualquer dos cônjuges pode exigir que lhe seja directamente entregue a parte dos rendimentos ou proventos do outro que o tribunal fixar.”

²¹⁰ <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=19017>

mulher e que esta, dada a sua opção de vida, terá grandes dificuldades em satisfazer (...) são retiradas à parte mais frágil ou alvo da violação dos deveres conjugais algumas possibilidades que actualmente detêm para salvaguardar o seu «poder negocial», designadamente a alegação da culpa do outro cônjuge ou a recusa no divórcio por mútuo consentimento. Doravante, à mulher vítima de maus-tratos, por exemplo, só restará a via de, após o divórcio, intentar uma acção de responsabilidade contra o seu ex-marido, com todos os custos financeiros e até psicológicos daí inerentes. E, como é óbvio, nessa acção ter-se-á de provar a culpa do ex-cônjuge pelo que, em bom rigor, a culpa não desaparece de todo da vida conjugal (...) é ainda possível afirmar, com algum grau de certeza, que o desaparecimento da culpa como causa de divórcio não fará diminuir a litigiosidade conjugal e pós-conjugal, existindo boas razões para crer que se irá processar exactamente o inverso, até pelo aumento dos focos de conflito que o legislador proporcionou, quer no que se refere aos aspectos patrimoniais, quer no que se refere às responsabilidades parentais e aos inúmeros conceitos indeterminados que as fundamentam (v.g., «orientações educativas mais relevantes»). Não é de excluir uma diminuição do número de divórcios por mútuo consentimento e um correlativo aumento dos divórcios não consensuais. O aumento da litigância em tribunal poderá levar a grandes demoras no ressarcimento dos danos, de novo em claro prejuízo da parte mais débil”. O Presidente chama, ainda, a atenção para o facto de a nova lei poder forçar a uma “visão contabilística do matrimónio”, em que cada um dos cônjuges “é estimulado a manter uma conta corrente das suas contribuições para os encargos da vida conjugal e familiar” (...) o novo regime do divórcio não só é completamente alheio ao modelo matrimonial e familiar que escolheram como as contribuições em espécie que a mulher deu para a economia comum são de muito mais difícil contabilização e prova. A este propósito, sempre se coloca o problema de saber à luz de que critérios contabilizarão os nossos tribunais o valor monetário do trabalho desenvolvido por uma mulher no seio do lar. Contesta, também, que na partilha de bens em caso de divórcio a nova lei pretenda impor um regime diferente daquele que foi escolhido por ambos os cônjuges no momento do casamento.

Em reacção às declarações do Presidente da República, Guilherme de Oliveira, um dos autores da lei do divórcio, vem afirmar que “o tempo se encarregará de provar que esta lei é mais protectora, permite uma saída mais digna quando o casamento se rompe, impede a ausência total dos pais e protege os mais frágeis (...) esta lei prevê que as mulheres obtenham uma compensação económica por causa dos sacrifícios excessivos durante o casamento (...) o diploma procura combater as situações mais difíceis, as de pobreza, dos mais frágeis, ou seja, das mulheres e das crianças e punir mais precocemente os pais que não cumprem a obrigação do pagamento das pensões de alimentos dos filhos (...) pelo alargamento do âmbito da criminalização dos actos e das omissões dos progenitores, como, por exemplo, o não pagamento dos alimentos devidos a menores e o não cumprimento do regime paternal definido, designadamente as questões relativas a visitas, férias e épocas festivas”. Para Guilherme de Oliveira, a nova lei admite “soluções justas” e vem permitir que Portugal acompanhe o que tem acontecido noutros países europeus. Por seu lado, Alberto Martins, líder parlamentar do PS defende que a nova Lei “é um bem para a República, protege o interesse público, é mais justa, equitativa e igualitária”. Na sua opinião, “esta lei fica como uma grande marca desta legislatura e por isso devemos honrar com a sua aprovação”. Para Helena Pinto, deputada pelo Bloco de Esquerda, “são introduzidas alterações que vão no sentido do progresso” lamentando, contudo, que o diploma do Partido Socialista

“não vá tão longe como o Bloco de Esquerda entende que devia ir”. O Bloco de Esquerda tinha já apresentado no Parlamento, em Maio de 2007, uma proposta de alteração da lei do divórcio no sentido de introduzir o *“divórcio na hora”*, ou seja, *“o divórcio a pedido de um dos cônjuges - o cônjuge que não deseje manter-se casado pode a qualquer momento requerer o divórcio, declarando ser essa a sua vontade”* – e a qual foi chumbada pelo Partido Socialista que decidiu apresentar o seu próprio diploma²¹¹. Do lado do Partido Comunista Português, que votou a favor da lei, destaca-se a sugestão de eliminar a disposição que prevê que *“o cônjuge credor não tem o direito de exigir o padrão de vida que beneficiou no matrimónio”* por considerar que *“pode suscitar dificuldades interpretativas”* e alegando a necessidade *“de se proteger a parte mais fraca, que é aquela que tem a pensão de alimentos e beneficia dela”*. Já o PSD interroga-se sobre o que irá acontecer *“às mulheres”, “às partes mais fracas” e “aos filhos”*, com a aprovação desta legislação, que consideram *“promover um aumento da litigiosidade”*.²¹² Na opinião de Paulo Rangel, *“esta lei é pura engenharia social com efeitos muito negativos na maioria das famílias que estão em desagregação (...) não se vislumbra uma única norma que se tenha preocupado com os que mais sofrem com este processo, os filhos”*. No mesmo sentido segue a afirmação de Nuno Melo, deputado e porta-voz do CDS-PP, ao considerar que o Presidente da República *“esteve muito bem”* em vetar o novo regime jurídico do divórcio. Para Nuno Melo, trata-se de uma *“má lei no plano técnico, no plano jurídico e no plano político (...) pretende retirar densidade ao casamento transformando-o numa espécie de união de facto, sendo que uma e outra realidades são diferentes e quem opta por uma ou outra sabe-o (...) o casamento é uma instituição milenar, reduzi-lo a uma espécie de união de facto é um erro tremendo (...) no plano técnico esta lei contém erros e contradições”*.²¹³

Carlos Azevedo, porta-voz da Conferência Episcopal Portuguesa (CEP) considera que o preâmbulo do novo regime jurídico do divórcio é *“ofensivo do valor da religião para a estabilidade das relações afectivas, da capacidade de perdoar e de manter os compromissos, mesmo quando as condições mudam e exigem sacrifício (...) o regime jurídico deve defender a unidade da família porque ela é um bem para a sociedade.”* Ainda no decorrer do debate sobre a alteração da lei do divórcio, deu entrada na Assembleia da República uma petição *“Cidadania, Família, Casamento”*²¹⁴ a solicitar

²¹¹ Segundo Ricardo Rodrigues, deputado socialista, *“a maioria dos deputados do PS votou contra este projecto porque é contra o divórcio na hora. Esta proposta não é compatível com o contrato do casamento, que não é propriamente um contrato que se rescinda sem mais nem menos. Tem de haver alguma estabilidade no casamento, por forma a que este não possa ser rompido por mero impulso.”* Já o padre José Luis Borge, mostrou-se chocado com a proposta do BE: *“Esta proposta mostra como o Estado está do lado do não casamento e não tem interesse em assegurá-lo como um bem social comunitário. Isto é um reflexo que a maior parte dos nossos políticos tem uma má experiência de família. Um dia vamos pagar as contas disto: no futuro as pessoas vão deixar de acreditar nos vínculos entre si. Hoje em dia os compromissos com as pessoas não são confiáveis. Em termos legais, o Estado prevê, neste momento, que quando as pessoas se casam se divorciem logo de seguida (...) a lei devia estar ao serviço de uma relação que se deve salvar (...) esta proposta, no que respeita à família, representa um mau serviço para a sociedade e só enfraquece o casamento.”* Por seu lado, Helena Pinto, deputada do BE, continua a afirmar que *“a ideia de algumas pessoas de valorizar um casamento é permitir relações que duram anos e anos mas que não significam nada e em que a vida das pessoas é um inferno. Esta alteração sim, vinha valorizar o casamento. Vem dizer que o casamento deve existir enquanto as condições que o determinarem se mantiverem”* (...) nada justifica que continuemos a manter este autêntico calvário a que os casais estão sujeitos”

²¹² Os divórcios litigiosos representavam em 2005 cerca de 6 por cento, de acordo com o que se afirma no Projecto de Lei alteração do regime de Divórcio n.º 509/X. No entanto, uma notícia publicada no Jornal i em 26 de Maio de 2009, vem divulgar que de acordo com *“um estudo das universidades Pompeu Fabra, em Espanha, e de Sheffield, no Reino Unido, publicado na última edição da revista “European Economic Review”, Portugal é um dos países da Europa onde as diferentes reformas na lei se têm traduzido num mais forte aumento dos divórcios (...) o fim da figura da culpa - introduzido pela nova lei - promete fazer disparar estes números. Mostram as conclusões do estudo que, na Europa, esta medida levou, em média, a mais 30% de processos para uma taxa de 7,3 divórcios por cada mil habitantes - impulsionada por países como França e Reino Unido, que há dez anos já tinham agilizado o processo.”*

²¹³ Jornal Expresso, 20 de Agosto de 2008.

²¹⁴ Conteúdo disponível em : http://www.agencia.ecclesia.pt/dlds/bo/Peticao_divorcio.pdf

à Assembleia que se venha a legislar no sentido “da dignificação da cidadania, da família e do casamento”. Os autores desta petição argumentam que “a família é a célula base da sociedade (...) o casamento é a principal fonte das relações familiares e, por isso, ou o casamento é um instituto digno que protege as relações, pessoas e o património, ou cria a desconfiança e conseqüentemente as pessoas não se casam (...) é no casamento que se geram mais filhos e a sociedade precisa da natalidade, mas não à custa de subsídios, antes com políticas de família e casamento (...) com o presente Projecto-Lei a Assembleia da República pretende eliminar a responsabilidade dentro do casamento (...) introduz-se por via desta lei a política da irresponsabilidade e do laxismo (...) a prestação de contas entre marido e mulher vai minar o casamento (...) quanto à regulação do poder paternal, trata-se de “uma ilusão, é uma norma anti-ética porque impõe ao progenitor que fica com a guarda do menor, obrigações de consentimento, em matérias de particular relevância que não se sabe bem quais são”. Por último, esta petição vem solicitar, caso o processo de alteração da lei persista, que sejam, então, alteradas algumas das suas disposições, nomeadamente: “que seja eliminada a compensação de créditos entre marido e mulher, prevista no Artigo 1676º”, assegurando a comunhão devida na constância do matrimónio”; “que sejam definidos critérios objectivos para preencher o conceito de ruptura definitiva do casamento”; “que seja alargada a criminalização do incumprimento das responsabilidades ao dever de alimentos do menor”; “que seja fixada a responsabilidade pela ruptura do casamento no caso de ser requerido por algum dos cônjuges contra o outro”; “que sejam criadas causas impeditivas do divórcio, quando este crie situações de indignidade e irresponsabilidade para com os filhos e o outro cônjuge”; “que seja reformulado o exercício das responsabilidades parentais, por forma a não colocar em perigo a segurança e o equilíbrio dos filhos”.

Já a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas (APMJ) emitiu um parecer²¹⁵ no qual manifestava a sua apreensão “com alguns aspectos das recentes alterações legislativas ao regime jurídico do divórcio” desenvolvendo uma argumentação em torno de seis pontos: as situações em que a violência doméstica é a causa do divórcio; a eliminação do divórcio litigioso por violação culposa dos deveres conjugais; a valorização do trabalho doméstico das mulheres através de um crédito de compensação; a obrigação de alimentos devida às mulheres; o regime de exercício das responsabilidades parentais e as punições do progenitor que não cumpre o regime da convivência da criança com o outro. No entender desta Associação, “não estão devidamente acautelados os direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e das que realizaram durante a constância do casamento o trabalho doméstico e o cuidado das crianças” Segundo este parecer, existe uma “clara contradição” entre o conteúdo do Preâmbulo do Projecto-Lei nº 509/X e o conteúdo do Decreto nº 232/X ou do Projecto nº 509/X: “o Preâmbulo do projecto-lei nº 509/X afirmava que a violência doméstica estava prevista como fundamento para requerer o divórcio, contudo, em artigo algum do decreto nº 232/X ou do Projecto nº 509/X se encontra qualquer referência expressa à violência doméstica (...) um sistema que suprima o divórcio litigioso por violação culposa dos deveres conjugais não pode deixar de prever expressamente a violência doméstica contra as mulheres e os maus-tratos às crianças,

²¹⁵ Parecer emitido a 15 de Setembro de 2008 e dirigido ao Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, e com o conhecimento dos presidentes dos grupos parlamentares de todos os partidos políticos com assento na Assembleia da República.

como causas do divórcio sem o consentimento do outro cônjuge (...) as mulheres vítimas de violência doméstica precisam que o marido agressor seja declarado o único culpado pela dissolução do casamento, em que as mulheres investiram uma grande parte da sua vida, suportando danos psicológicos e mentais gravíssimos para o seu livre desenvolvimento, integridade e liberdade. Em França foram estes os motivos que conduziram à manutenção do divórcio litigioso por violação culposa dos deveres conjugais (...) nos processos de divórcio e de regulação do poder paternal as alegações de violência doméstica são, muitas vezes, por força de preconceitos sexistas do(a)s magistrado(a)s, atribuídas a uma estratégia vingativa das mulheres, estigmatizadas pelos estereótipos negativos, presentes na mentalidade de muitos operadores judiciais (...) a violência contra as mulheres e as crianças não pode ser discutida apenas nos Tribunais Criminais, deve também ser apreciada nos Tribunais de Família. Caso contrário, corre-se o risco de, no regime de exercício das responsabilidades parentais, as mulheres que, em sede de processo criminal não viram apreciada aquela situação, serem obrigadas a ter que entrar em contacto com o agressor para tomada de decisões em relação aos filhos, colocando-os em perigo, num regime de visitas forçado, e sendo, ainda, perseguidas penalmente por crime de subtracção de menores.

Quanto à “valorização do trabalho doméstico das mulheres através de um crédito de compensação” e “à obrigação de alimentos devida às mulheres”, o parecer sublinha que “num contexto jurídico em que o divórcio sem consentimento é alargado, também as mulheres abandonadas pelos maridos preocupam a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas, na medida em que, na elaboração de acordos complementares ao divórcio por mútuo consentimento, perdem poder negocial e não vêem as suas necessidades asseguradas por uma lei em que as normas sobre alimentos foram pensadas para as mulheres que, de um ponto de vista económico e de inserção no mercado de trabalho, estão em posições idênticas às dos homens. Assim, a Associação considera que “o desejo de promover e construir uma sociedade baseada na igualdade não pode fazer esquecer a real situação de inferioridade de muitas mulheres e a sua menor capacidade para negociar as condições do contrato de casamento e consequências do divórcio (...) uma lei de família (...) não pode basear-se numa ficção ou numa abstracção da igualdade entre os géneros, antes tem de partir da desigualdade real, para criar medidas específicas que promovam a igualdade de resultados entre mulheres e homens (...) para ser justa, a lei deve atender à realidade social, e não a uma sociedade do futuro que se quer construir, sob pena de todas as mulheres (...) serem abandonadas pelo Estado numa situação de pobreza e de sofrimento. Mulheres que, durante toda a sua vida, deram à sociedade e à família muitos anos de trabalho gratuito, o qual produziu riqueza para a família e para a sociedade e que, apesar das boas intenções expressas no Preambulo do Projecto-Lei nº 509/X, no articulado proposto não têm a devida compensação (...) a lei deve referir expressamente o direito da mulher à remuneração do trabalho doméstico na partilha de bens ou, na constância do casamento, em caso de existir regime de separação de bens”. Esta Associação considerou, ainda, que o carácter temporário da obrigação de alimentos devida ao ex-cônjuge (“que na maioria dos casos será a mulher”), e a disposição de que cada um dos cônjuges deve prover à sua sobrevivência, prejudicarão as mulheres mais velhas e as que não têm capacidade de ganho, “uma vez que ficam sujeitas ao ónus de terem de provar a sua necessidade de alimentos e incapacidade de trabalho”. No entender da Associação, “o ónus da prova da falta de necessidade da credora devia pertencer ao devedor de alimentos”. Por outro lado, a Associação discorda, ainda, do princípio de que o cônjuge credor não tem o direito de exigir a

manutenção do padrão de vida de que beneficiou na constância do matrimónio justificando que “o trabalho doméstico das mulheres contribuiu para o nível de vida do ex-marido” do qual, após o divórcio, “ela e os filhos devem beneficiar, sempre que o devedor tenha possibilidades económicas para tal (...) a não exigência de manutenção do mesmo nível de vida pode significar que a mulher fica numa situação de pobreza ou no limite da sobrevivência”. Sobre o regime de exercício das responsabilidades parentais, a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas vem recordar que foi esta mesma Associação, juntamente com Maria Saldanha Pinto Ribeiro, a proponente da introdução do regime da responsabilidade parental conjunta na lei portuguesa, todavia considera *“contraproducente impor o exercício conjunto das responsabilidades parentais” à “população divorciada em conflito”; se, por um lado, “pais preparados para tal função constituem casos excepcionais e fazem-no, independentemente do que diga a lei, pois a família rege-se por critérios de auto-regulamentação”, por outro lado, nas situações de pais em conflito “é dar-lhes mais instrumentos para perpetuar o conflito com prejuízo das crianças”.* Para a Associação a lei deveria ser alterada no sentido de afirmar expressamente que *“o princípio do exercício conjunto das responsabilidades parentais não se aplica a famílias com história de violência doméstica, ou a famílias em que existe uma elevada conflitualidade entre os pais, nem em casos de falta de acordo entre estes”.*

A Associação acrescenta, ainda, que *“estudos sobre a violência doméstica em Portugal têm demonstrado que o grupo das mulheres separadas e divorciadas é aquele em que a violência tem um peso mais alto (...) com frequência homens violentos pedem judicialmente o exercício do direito de visita relativamente aos filhos menores, usando-os como um meio de chantagem em relação à mulher e pondo em risco a sua segurança”.* É igualmente mencionado que o princípio do exercício conjunto das responsabilidades parentais também levanta problemas relativamente às crianças nascidas fora do casamento, nas situações em que os pais não vivem em condições análogas às dos cônjuges. O parecer também põe em causa *“o carácter indeterminado da noção actos de particular importância”* pois também pode vir a constituir *“factor de litígio”* e de *“incerteza jurídica”.* Além disso, este parecer considera que *“o exercício conjunto das responsabilidades parentais, conferindo aos homens igualdade de direitos sem a correspondente igualdade de deveres significa, na prática, um retorno ao patriarcado, na medida em que exige que as mulheres peçam autorização aos ex-maridos para a tomada de decisões em relação aos filhos, tal como o sistema que vigorava, antes da reforma de 1977”.*

Finalmente, a Associação contesta a criminalização do não cumprimento *“de modo repetido e injustificado”* do regime de convivência da criança com o outro progenitor argumentando que esta norma aumenta o conflito parental pois *“os pais passam a ter ao seu dispor a ameaça de uma queixa-crime contra o outro. Como na maioria dos casos são as mulheres que têm a guarda dos filhos são elas que se encontram nesta situação de poderem ser perseguidas penalmente”.* A manter-se esta norma a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas propõe que seja reduzida para metade a pena de prisão e de multa, tal como se verifica com o crime de violação da obrigação de alimentos: *“a diferente medida da pena nestes dois crimes constitui uma discriminação das mulheres em comparação com os homens, os principais autores dos crimes de violação da obrigação de alimentos e a quem será aplicada uma pena inferior”.* Para além disso, propõe também que se dê relevância à oposição da criança a partir dos 5 anos de idade (em vez dos 12 anos de idade) *“tal como é jurisprudência uniforme no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos”*

Tal como referido, a nova Lei acabou por ser promulgada por Cavaco Silva. A promulgação foi acompanhada das mesmas críticas feitas pelo Presidente, mantendo que o regime jurídico do Divórcio, aprovado pela Assembleia, irá conduzir, na prática, a situações de “profunda injustiça sobretudo para os mais vulneráveis” nomeadamente os casos de “novos pobres”, referindo-se a situações de pobreza associadas a situações de divórcio. Não obstante a nova lei incluir algumas alterações introduzidas após o veto presidencial,²¹⁶ Cavaco Silva considera que a mesma tem “*graves deficiências técnico-jurídicas*” e que “*recorre a conceitos indeterminados que suscitam fundadas dúvidas interpretativas, dificultando a sua aplicação pelos tribunais e, pior ainda, aprofundando situações de tensão e conflito na sociedade portuguesa*”.²¹⁷ No seu comunicado, Cavaco Silva esclarece que as advertências que fez e continua a fazer não têm por base “*qualquer concepção ideológica sobre o casamento ao contrário do que alguns sectores pretenderam fazer crer junto da opinião pública*” e que as suas preocupações são “*partilhadas por diversos operadores judiciais, com realce para a Associação Sindical dos Juizes Portugueses, por juristas altamente qualificados no âmbito do Direito da Família e por entidades como a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas*”. Para Cavaco Silva, o parecer da Associação Portuguesa das Mulheres Juristas não foi objecto do relevo que merecia. No fim do seu comunicado, o Presidente alerta para a necessidade de acompanhar de perto a aplicação prática da nova lei.

Contudo, para Anália Torres, socióloga que colaborou com Guilherme de Oliveira nos trabalhos preparatórios da Lei do Divórcio, se o novo regime do divórcio “*contivesse conceitos muito determinados não conseguiria abarcar todas as situações (...) o papel dos juizes não é fazer leituras ópticas da lei, mas sim pensar e interpretar o espírito da lei*. Segundo a socióloga “*não faz sentido criar condições especiais de acompanhamento de uma lei aprovada com um brutal consenso no parlamento*”. Por outro lado, afirma que “*acabar com o divórcio por violação culposa dos deveres conjugais é uma alteração que corresponde à mentalidade vigente que encara o casamento como algo que só faz sentido enquanto os dois quiserem*”.

Um ano após a entrada em vigor do novo regime jurídico do divórcio, o PS veio, contudo, afirmar que poderá rever e fazer “*pequenas correcções*” nesta lei devido às dificuldades encontradas, no seu primeiro ano de vigência, por juizes e advogados, nomeadamente as diferentes interpretações dos juizes sobre o conceito do exercício em comum da responsabilidade parental²¹⁸ sem, contudo, pretender alterar “o espírito da lei”. Por outro lado, também o Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, reivindicou a monitorização e acompanhamento específico desta nova Lei, nomeadamente a clarificação do conceito de responsabilidade parental conjunta e

²¹⁶ De acordo com o noticiado pelo Jornal Público em 8 de Setembro de 2008, “a única alteração à proposta inicial do PS refere-se ao artigo que regula a compensação de créditos quando, por exemplo, um dos membros do casal abandona a carreira profissional para se dedicar à família. Neste caso, a lei dizia que tinha direito a ser compensado *quem manifestamente contribua para a vida em comum*. É sobre a palavra *manifestamente* que os socialistas aceitaram fazer um esclarecimento”. Já na redacção do Decreto-Lei ficou especificado que “se a contribuição de um dos cônjuges para os encargos da vida familiar for consideravelmente superior ao previsto no número anterior, porque renunciou de forma excessiva à satisfação dos seus interesses em favor da vida em comum, designadamente à sua vida profissional, com prejuízos patrimoniais importantes, esse cônjuge tem direito de exigir do outro a correspondente compensação.”

²¹⁷ Jornal Público, 21 de Outubro de 2008

²¹⁸ De acordo com notícia publicada pelo Jornal de Notícias, em 1 de Dezembro de 2009, um magistrado ter-se-á declarado “incompetente em razão de matéria” para “determinar a responsabilidade parental conjunta, considerando ser uma questão que apenas ao país diria respeito”. Por outro lado, vários magistrados e juristas afirmam que a nova lei complicou os procedimentos nos divórcios por mútuo acordo estando os casais a usar menos as conservatórias e mais os tribunais, tornado o processo mais lento (Diário de Notícias, 2 de Dezembro de 2009).

do que efectivamente se considera “*questões de particular importância para a vida da criança*”, mas também do conceito de “*ruptura manifesta da vida conjugal*”, um dos fundamentos para que qualquer dos cônjuges possa requerer o divórcio.

Guilherme de Oliveira reconheceu a existência de “*lapsos e errozitos*” e de “*pequenas minúcias, minudências que aparecem aqui e acolá e que não afectam as soluções da lei*”²¹⁹ na nova lei, mas mantém que o princípio do exercício conjunto das responsabilidades parentais nas questões de particular importância na vida dos filhos “*é um bom princípio e, que, por vezes, é preciso ser a lei a impor*”, acrescentando que essa responsabilidade comum se resume a “*três ou quatro questões de particular importância*”. Guilherme de Oliveira reconhece igualmente que alguns aspectos de funcionamento da legislação devem ser corrigidos mas “*nada de substância (...) contudo, existem aspectos de aplicação que os magistrados têm sublinhado e qualquer legislador tem obrigação de prestar atenção às críticas dos magistrados. É natural que haja, oportunamente, a consideração de alguns aspectos (...) não vou especificar, porque me custa que de toda a lei se sublinhe só o que é preciso aperfeiçoar, pois há muitas coisas que não precisam de aperfeiçoamentos e que são adequadas e isso é mais importante para o sistema (...) todas as leis precisam de adequações, de concretizações práticas (...) estão identificados, são alguns aspectos de funcionamento que merecem ser corrigidos.*”²²⁰

Esta discussão continua a em aberto prevendo-se a possibilidade de se virem a fazer alterações ou correcções nesta legislação nos próximos anos.

3.4 Lei das uniões de facto

Em Julho de 2009, é aprovada pelo Parlamento, em votação final global, a primeira alteração à Lei das uniões de facto que estava em vigor desde 2001 (Lei nº 7/2001, de 11 de Maio). Esta votação obteve os votos favoráveis do PS, PCP, BE e partido Os Verdes, e os votos contra do PSD e CDS-PP.

Em 2001, a Lei das uniões de facto veio regular a situação jurídica de duas pessoas que, independentemente do sexo, vivam em condições análogas às dos cônjuges há mais de dois anos.²²¹ Esta Lei já estabelecia a protecção da casa de morada de família e da residência comum nos seguintes termos: em caso de morte de um dos membros da união de facto, proprietário da casa de morada comum, o cônjuge sobrevivente tinha o direito de habitar a casa por um prazo de cinco anos e, no mesmo prazo, direito de preferência sobre a sua venda, exceptuando o caso de existirem descendentes com menos de um ano ou que com ele convivessem há mais de um ano e pretendessem habitar a casa (ou no caso de disposição testamentária em contrário). **Com a nova Lei, aprovada em Julho de 2009, esta protecção é reforçada** pois, em caso de morte do membro da união de facto, proprietário da casa de morada da família, o cônjuge sobrevivente mantém o direito real de habitação²²² assim como o direito de uso do respectivo recheio no prazo de cinco anos; no entanto, no caso de a união ter começado

²¹⁹ <http://diario.iol.pt/sociedade/divorcio-lei-do-divorcio-cavaco-guilherme-oliveira-iol/1038260-4071.html>

²²⁰ Jornal Público, 5 de Novembro de 2009.

²²¹ A Lei anterior nº 135/99, de 28 de Agosto, só abrangia os casais heterossexuais.

²²² O direito real de habitação não será conferido ao membro sobrevivente se este tiver casa própria na área do respectivo concelho da casa de morada de família.

há mais de cinco anos antes da morte, esse direito é atribuído por tempo igual ao da duração da união. O Tribunal pode, ainda, excepcionalmente, e por motivos de equidade, prorrogar aquele prazo tomando em consideração os cuidados dispensados pelo membro sobrevivente à pessoa do falecido ou a familiares deste, e a especial carência em que o membro sobrevivente se encontre, por qualquer causa. Esgotado o prazo em que beneficiou do direito de habitação, o cônjuge que sobrevive tem o direito de permanecer no imóvel na qualidade de arrendatário, de acordo com as condições gerais do respectivo mercado. O cônjuge sobrevivente tem direito de preferência em caso de venda do imóvel.

A Lei nº 7/2001 estabelecia que o cônjuge sobrevivente beneficiaria das protecções sociais do regime geral, ou de regimes especiais, da segurança social na eventualidade de morte do beneficiário, incluindo as prestações por morte resultante de acidente de trabalho ou doença profissional e as pensões de preço de sangue e por serviços excepcionais e relevantes prestados ao país. No entanto, o acesso a estas prestações sociais era muito difícil pois estava dependente de uma sentença judicial que reconhecesse o direito a alimentos da herança do falecido nos termos do artigo 2020º do Código Civil²²³, ou seja, o requerente tinha de provar a efectiva carência de alimentos e a impossibilidade de os obter pela via dos parentes directos, pais, filhos ou irmãos. Por outro lado, em caso de insuficiência de bens da herança, o direito às prestações dependeria, igualmente, de uma acção proposta contra a instituição de segurança social competente para a respectiva atribuição. **Com a nova Lei, aprovada em Julho de 2009, o membro sobrevivente da união de facto beneficia do direito às pensões por morte independentemente da necessidade de alimentos, e sem necessidade de sentença judicial.**

A nova Lei vem, ainda, precisar que os cônjuges que vivam em união de facto há mais de dois anos beneficiam do regime jurídico aplicável a pessoas casadas (“regime equiparado ao dos cônjuges” na Lei anterior) em matéria de férias, feriados, faltas e licenças. No que diz respeito ao regime do IRS (imposto sobre o rendimento das pessoas singulares), mantém-se a equiparação às pessoas casadas, tal como estabelecido na Lei nº 7/2001.

A nova lei das uniões de facto não estipula direitos sucessórios para quem vive em união de facto. Por outro lado, mantém a proibição da adopção de crianças por casais do mesmo sexo que vivam em união de facto.

Contudo, a proposta de lei inicial continha outras disposições que acabaram por ser removidas da versão que foi apresentada para votação final global na Assembleia em Julho de 2009.²²⁴ Não obstante, essas disposições suscitaram alguma polémica e conduziram a que o Presidente vetasse a Lei em Agosto de 2009, devolvendo-a ao parlamento com a justificação de ser “*inoportuno, em final de legislatura fazer*

²²³ Artigo 2020 do Código Civil: “Aquele que, no momento da morte da pessoa não casada ou separada judicialmente de pessoas e bens, vivia com ele há mais de dois anos em condições análogas às dos cônjuges, tem direito a exigir alimentos da herança do falecido, se os não puder obter nos termos das alíneas a) a d) do artigo 2009.º”, isto é, se os não puder obter através do ex-cônjuge, dos descendentes, dos ascendentes ou dos irmãos.

²²⁴ Foram apresentados vários projectos de Lei nomeadamente do PCP, Os Verdes e Bloco de Esquerda. O Projecto das Uniões de Facto do BE é o único que propõe o alargamento às uniões de facto o direito de adopção de crianças, sem discriminação em função da orientação sexual.

alterações à actual lei” e referindo a falta de uma “discussão com profundidade e importância que o tema necessariamente exige”.

Entre as questões que suscitaram mais dúvidas ao Presidente estão: o facto de o Tribunal poder, em caso de dissolução da união de facto, conceder a um dos cônjuges o direito a uma compensação *“dos prejuízos económicos graves resultantes de decisões de natureza pessoal ou profissional por ele tomadas, em favor da vida em comum, na previsão do carácter duradouro da união”*; o facto de se estipular que os dois membros da união de facto respondam solidariamente pelas dívidas contraídas por qualquer um deles para acorrer aos encargos normais da vida familiar; e, por fim, o facto de, em caso de dúvida sobre a propriedade exclusiva de um dos membros da união de facto, se presumir a compropriedade de bens móveis. No entanto, tal como acima referido, estas disposições acabaram por ser alteradas e não apareceram na versão final da proposta votada e aprovada em Julho de 2009.

Entre os fundamentos do veto presidencial, destaca-se o facto de o Presidente questionar se o regime jurídico das uniões de facto deve evoluir no sentido da equiparação ao do casamento ou se, pelo contrário, deve subsistir um regime de união de facto *“razoável e claramente distinto do regime do casamento, menos denso e mais flexível, que os indivíduos possam livremente escolher (...) uma vez que está em causa o respeito por uma decisão livre e voluntária de muitos milhares de pessoas, as quais optaram por um tipo de vida em comum que não desejaram fosse enquadrado no regime jurídico do casamento”*. No entender de Cavaco Silva, a equiparação do regime jurídico das uniões de facto ao regime do casamento *“pode redundar, afinal, na compressão de um espaço de liberdade de escolha”,* correndo o risco de *“se converter na criação de dois tipos de casamento ou, melhor dizendo, de transformar a união de facto num ‘para-casamento’, num ‘proto-casamento’ ou num ‘casamento de segunda ordem’”*. Por fim, Cavaco Silva interroga: *“se o legislador optar por um modelo de equiparação, não se deveria conceder aos cidadãos a possibilidade de, no mínimo, continuarem a viver fora desse enquadramento, agora mais rígido? Será possível conceber um modelo que assegure, de forma equilibrada, uma protecção jurídica mais consistente aos que decidam viver em união de facto mas sem que daí resulte uma indesejada equiparação ao regime do casamento?”*²²⁵

Um ano após o veto presidencial, a Lei, sem incluir as disposições mais polémicas, acaba por ser promulgada pelo Presidente que considerou já estarem contempladas *“no geral as reservas levantadas”* que levaram ao veto presidencial. O Presidente afirmou, porém, que *“o acto de promulgação de um diploma legal não significa necessariamente a adesão”* às soluções previstas.²²⁶

Vários outros actores partilharam as questões levantadas por Cavaco Silva, nomeadamente o PSD e os CDS-PP e a Plataforma Cidadania e Casamento. Para Montalvão Machado, vice-presidente da bancada social-democrata, o diploma *“não merece acolhimento pois faz uma aproximação ao casamento”* uma vez que *“tirando o direito sucessório, toda a filosofia do diploma visa aproximar ao casamento”*. E embora Montalvão Machado admita que haja uma *“solidariedade por dívidas”*, rejeita outras medidas como *“a indemnização por ruptura da relação”*. Para Nuno Melo

²²⁵ Excertos do Comunicado do Presidente citado pelo Diário de Notícias em 24 de Agosto de 2009

²²⁶ Jornal i, 31 de Agosto de 2010.

(CDS-PP), *"não faz muito sentido que as uniões de facto densificadas sejam transformadas em casamento"*. Por seu lado, Isilda Pegado, mandatária da Plataforma Cidadania e Casamento, considera que o reforço dos direitos nas uniões de facto é mais um passo para *"destruir o casamento (...) equiparam o casamento a todas as outras coisas e assim tiram-lhe a especificidade"*. Nesse sentido Isilda Pegado lamenta a promulgação de uma lei *"desestruturante da sociedade"*.

Para Ana Catarina Mendonça Mendes, vice-presidente da bancada do PS este diploma tem por objectivo *"reforçar a protecção jurídica de quem vive em união de facto"*, sendo necessário *"acompanhar a evolução das sociedades e ter noção das muitas pessoas que existem hoje em dia a viver em união de facto"*.

Para Paulo Côrte-Real, presidente da ILGA-Portugal, as alterações são *"positivas"* para todos os casais em união de facto, tornando este regime *"mais eficaz"*. No entanto, considera que continuam a existir *"problemas"* no reconhecimento das uniões de facto entre pessoas do mesmo sexo, por lhes ser negado o acesso ao casamento: *"a questão de fundo é a da igualdade no acesso ao casamento e do fim da discriminação na lei (...) essa discriminação é utilizada para não ser reconhecida a união de facto, sobretudo em serviços relacionados com bancos e seguradoras, que argumentam que as condições não são as mesmas"* Paulo Côrte-Real afirma, ainda, que *"não é alterada uma das questões principais: a sua inconstitucionalidade, porque proíbe a adopção de crianças por casais homossexuais"*.²²⁷

A posição do Partido Comunista Português é favorável à lei pois considera que a mesma vem *"reparar algumas injustiças"*. Fernanda Mateus, da Comissão Política do PCP, considera que com o veto presidencial *"perde-se uma oportunidade de aperfeiçoar e de reparar situações de desprotecção das uniões de facto, mantendo-se situações de desigualdade que deveriam ser corrigidas, de modo a não limitar a liberdade de escolha de cada um e não alimentar injustiças, que são graves"*. Para o PCP, *"o casamento e as uniões de facto são duas realidades distintas, que cabe aos casais decidirem, e essa liberdade não pode nem deve ser alicerçada na discriminação dos que vivem em união de facto em matérias tão relevantes como sejam as prestações por morte, entre outros direitos"*, concluiu Fernanda Mateus.²²⁸

Em 2001, havia em Portugal 381.120 pessoas "casadas sem registo" - conceito utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística para definir a situação dos indivíduos que vivam com uma pessoa em situação idêntica à de casados, sem que essa situação tenha sido objecto de registo civil.²²⁹

3.5 Casamento entre pessoas do mesmo sexo

Em 17 de Dezembro de 2009, o Conselho de Ministros aprovou uma Proposta de Lei que permite a realização do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo. De acordo com o Comunicado do Conselho de Ministros, *"esta Proposta de Lei visa remover as*

²²⁷ Jornal Público, 3 de Julho de 2009.

²²⁸ Jornal Público, 24 de Agosto de 2009

²²⁹ Informação retirada do Jornal Público em 5 de Março de 2009 e confirmada pela base de dados Pordata: http://www.pordata.pt/azap_runtime/?n=4

*barreiras jurídicas à realização do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, colocando fim a uma velha discriminação e constituindo mais um passo na consagração de uma sociedade mais tolerante e mais justa, com mais igualdade para todos”.*²³⁰ O Comunicado prossegue argumentando que “*passos idênticos têm vindo a ser dados em vários outros países – com destaque para a nossa vizinha Espanha, a Holanda, a Bélgica, a Suécia, a Noruega, a África do Sul e o Canadá, para além de alguns Estados dos Estados Unidos da América. Todas essas experiências, naturalmente ainda recentes, confirmam que esta proposta legislativa em nada contribui para diminuir o valor social da família e, pelo contrário, ao eliminar uma restrição discriminatória, tem o sentido de valorizar e promover o acesso ao casamento civil e à constituição da família, na sua diversidade.*”

Esta Proposta de Lei não abrange, contudo, a adopção de crianças por casais homossexuais: “*este diploma diz apenas respeito ao casamento civil entre pessoas do mesmo sexo e não à adopção, que é questão bem distinta. Assim, esta Proposta de Lei afasta, clara e explicitamente, a possibilidade das alterações agora introduzidas no regime do acesso ao casamento se repercutirem em matéria de adopção*”.

Com efeito, o Programa Eleitoral do Governo referente às eleições legislativas de 2009 já incluía a promessa de remover obstáculos à legalização do casamento homossexual, mas omitia qualquer referência à questão da adopção.

Para a Associação ILGA Portugal (Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual e Transgénero) a aprovação pelo Governo do casamento entre pessoas do mesmo sexo é “*histórica*”, lamentando, porém, que a proposta não contemple a adopção: “*trata-se de uma proposta histórica: o Estado português, após décadas de repressão e de silenciamento das relações entre pessoas do mesmo sexo, poderá finalmente vir a reconhecer a igual dignidade destas relações, através do seu igual acesso às figuras jurídicas que protegem já as relações entre pessoas de sexo diferente (...) medida particularmente urgente (...) em que o próprio Estado rejeitará, de forma pedagógica, a actual discriminação de lésbicas e gays num aspecto tão fundamental como é a sua conjugalidade*”.²³¹

A ILGA lamenta, contudo, que a proposta do governo não contemple a parentalidade: “*é evidente que casamento e parentalidade são questões substancialmente distintas e que casamento não implica parentalidade, assim como parentalidade não implica casamento*”. No entanto, “*todas as questões relativas à parentalidade devem ser analisadas de forma séria e responsável*”.

A propósito desta Proposta, foi amplamente discutida a possibilidade de se fazer um Referendo sobre o tema, à semelhança do que aconteceu sobre a interrupção voluntária da gravidez. Entre os defensores da realização do referendo está a Igreja Católica com uma sugestão feita por D. Manuel Clemente, Bispo do Porto, e aprovada pela Conferência Episcopal Portuguesa, segundo o seu porta-voz Manuel Marujão: “*tal como houve um referendo para a interrupção voluntária da gravidez, também deveria haver um para o casamento homossexual (...) não se decide nas costas do povo sem haver primeiro essa tal clarificação a nível da opinião pública (...) a sociedade civil tem todo o direito de organizar qualquer referendo, neste caso para defender a família*

²³⁰ <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20091217.aspx>

²³¹ Jornal de Notícias, 17 de Dezembro de 2009.

e o verdadeiro casamento".²³² A mesma posição é defendida por Isilda Pegado, jurista, ex-deputada do PSD e membro da Plataforma Cidadania e Casamento ao afirmar que seria inconstitucional se o Governo não fizesse o Referendo.²³³

Para Heloísa Apolónia, do partido “Os Verdes”, a questão da adopção é *“inevitável e inadiável (...) entendemos que na anterior legislatura essas condições não estavam criadas (...) pode ser que haja condições para aprovar, então escusamos de estar a fazer dois passos distintos, mais tarde ou mais cedo ela vai ser aprovada”*.²³⁴

Já para Guilherme de Oliveira, presidente do Observatório Permanente da Adopção, não se trata tanto de uma questão jurídica ou constitucional mas sobretudo de uma *“decisão política”*. Não obstante defender o casamento entre pessoas do mesmo sexo, Guilherme de Oliveira tem uma posição cautelosa sobre a adopção de crianças por casais homossexuais considerando que se deve aplicar *“o princípio da precaução”* e não avançar já no sentido: *“tenho receio de que as crianças sejam alvo da discriminação e homofobia que ainda há na sociedade”*²³⁵ Em 2006, tanto o Bloco de Esquerda (BE) como o Partido Os Verdes (PEV) tinham já apresentado dois Projectos de Lei para a aprovação do casamento homossexual, os quais incluíam a possibilidade de adopção de crianças por parte destes casais. No entanto, os mesmos acabaram por ser chumbados pelo PS, [PSD](#) e [CDS-PP](#) em Outubro de 2008.

²³² Jornal i, 15 de Dezembro de 2009.

²³³ Jornal Público, 16 de Dezembro de 2009.

²³⁴ Reportagem TSF Rádio Notícias, http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=1405727

²³⁵ Jornal Público, 16 de Dezembro de 2009.

4. Actores, Organismos e Programas

2004-2009

As mudanças políticas verificadas em 2004 acabaram por se reflectir na não concretização de algumas medidas e intenções do governo PSD/CDS-PP em matéria de política familiar. Foi o caso dos “100 compromissos para uma política da família” apresentados em 15 de Maio, dia do 10º aniversário do Ano Internacional da Família sob a tutela da Coordenadora Nacional para os Assuntos da Família. Foi, também, o caso da intenção expressa em 2004, pelo então Ministro da Segurança Social, Bagão Félix, de aumentar a licença de maternidade por mais duas semanas, bem como aumentar o trabalho em regime de tempo parcial para mães com filhos pequenos como uma solução de conciliação trabalho/família. Por outro lado, com a entrada de um novo primeiro-ministro, nesse mesmo ano, ocorreram algumas mudanças no que diz respeito à orgânica das estruturas ministeriais relacionadas com a família. O primeiro-ministro Pedro Santana Lopes que, a partir de Julho, substituiu Durão Barroso, alterou a designação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho que passou a denominar-se: Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança (Dec.-Lei nº 5/2005 de 5 de Janeiro). Extinguiu a Coordenadora Nacional e o Conselho Consultivo para os Assuntos da Família (estes criados pelo Decreto-Lei nº 3/2003, de 7 de Janeiro) e, para lhes suceder, criou o Comissariado Nacional para os Assuntos da Família e da Criança e o Conselho Nacional para a Família e a Criança, como órgãos consultivos (Dec.-Lei nº 5/2005 de 5 de Janeiro). Em Março de 2005, com a eleição de um governo socialista, o Ministério da Segurança Social da Família e da Criança retomou a designação de Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. O governo socialista decidiu manter a linha “informar famílias” e deslocou os técnicos da extinta CNAF - Coordenadora Nacional para os Assuntos da Família - para numa nova estrutura ETAF (Estrutura Técnica para os Assuntos da Família) que passou a desempenhar funções no quadro da Direcção Geral da Segurança Social (Despacho nº 10393/2005, 2ª série, de 10 de Maio). Foi, entretanto, aprovada a nova Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Segundo Vieira da Silva, Ministro do Trabalho e Segurança Social, entre Março de 2005 e Outubro de 2009²³⁶ “a nova lei orgânica do MTSS reforçará as políticas de apoio às famílias”²³⁷ prevendo-se que as mesmas fiquem integradas no pelouro da Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação.

O Decreto-Lei nº 155/2006 de 7 de Agosto vem criar a Comissão para a Promoção de Políticas de Família e o Conselho Consultivo das Famílias, *“a funcionar na dependência do ministro responsável pela área do trabalho e da solidariedade social, em articulação estratégica com o ministro responsável pelos assuntos da igualdade de género, com faculdade de delegação”* (DR, nº 151, 1ª Série, pp. 5631). Assim, tanto a Comissão como o Conselho ficam sob pelouro de Idália Marques Moniz, nomeada Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação em 2005, função que manterá até ao momento em que o Governo PS se demite em Março de 2011.

²³⁶ Após esta data, e com as eleições em Setembro de 2009, ganhas pelo PS, ainda que sem maioria absoluta, Vieira da Silva transita para o Ministério da Economia, sendo substituído no MTSS põe Helena André.

²³⁷ Diário de Notícias de 15 de Maio.

Em 2006, são definidas, pelo mesmo decreto, a composição, competências e funcionamento daqueles dois novos órgãos (regista-se que a criação de uma comissão interministerial e de um conselho consultivo das famílias com o objectivo de conceber metodologias de intervenção na melhoria de condições de vida das famílias, em particular as mais fragilizadas e vulneráveis, era uma das medidas que as grandes opções do plano para 2007 destacam como acções governativas de 2005-2006).

Assim, compete à Comissão para a Promoção de Políticas de Família:

- Emitir pareceres e propor medidas relacionadas com os seguintes objectivos: avaliar políticas em vigor com impacto na vida das famílias, e respectivas necessidades, participar na concepção da política para a família, propor medidas para reforçar a protecção e apoio às famílias, acompanhar a execução das medidas legislativas, criar e implementar um sistema de informação sobre as garantias, os direitos e os deveres das famílias, promover o desenvolvimento do associativismo familiar;
- Elaborar um relatório anual sobre a sua actividade;
- A Comissão é presidida pelo membro do governo com competência para os assuntos da família; são membros da Comissão representantes de vários ministérios podendo ainda participar nas reuniões da Comissão o membro do governo responsável pela igualdade de género, e, a pedido do seu presidente, representantes e técnicos de departamentos governamentais ou outras entidades públicas ou privadas, bem como cidadãos cuja audição ou contributo sejam relevantes para a actividade da Comissão;
- O Conselho Consultivo das Famílias é um órgão de natureza consultiva e tem por objectivo promover e garantir a participação da sociedade civil no processo de avaliação, concepção e execução das políticas com impacto nas famílias;
- É presidido pelo presidente da Comissão e é composto por um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses; um representante da Associação Nacional das Freguesias; oito representantes das organizações não governamentais representativas das famílias; quatro representantes das confederações sindicais e quatro representantes das associações patronais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social; um representante da União das Misericórdias Portuguesas e um representante da União das Mutualidades Portuguesas; um representante da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; dois representantes do Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência; dois representantes da Secção de Organizações não Governamentais do Conselho Consultivo da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres; três personalidades de reconhecido mérito no âmbito das políticas sociais. Nas reuniões do Conselho Consultivo das Famílias pode ainda participar o membro do governo responsável pela área da igualdade de género.

A nova lei orgânica do MTSS é aprovada em Outubro de 2006 (Decreto-Lei nº 211/2006, de 27 de Outubro). O Conselho Consultivo das Famílias e a Comissão para a Promoção de Políticas de Família são aí apresentados como órgãos consultivos do MTSS. A nova lei orgânica extingue o Conselho Nacional para a Família e a Criança e o Comissariado Nacional para os Assuntos da Família e da Criança. A Direcção-Geral

da Segurança Social, da Família e da Criança é objecto de reestruturação e passa a designar-se Direcção-Geral da Segurança Social.

- No âmbito do II Plano Nacional Contra a Violência Doméstica 2003-2006 (Resolução do Conselho de Ministros nº 88/2003, de 7 de Julho), foi criada uma entidade responsável pela sua concretização: “Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica”, na dependência do Ministro que tutela a área da segurança social (Resolução do Conselho de Ministros nº 21/2005, de 28 de Janeiro). O novo governo socialista decidiu manter o referido Plano e a respectiva Estrutura nomeando, no entanto, uma nova responsável e outros coordenadores, redefinindo alguns dos seus objectivos em sintonia com outros seus planos de acção sectorial e determinando a sua dependência do membro do governo responsável pelas questões da igualdade de género e do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (Resolução do Conselho de Ministros nº 104/2005, de 27 de Junho). Esta decisão do novo governo vai ao encontro das reivindicações das organizações não governamentais do Conselho Consultivo da Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM) que criticaram a medida do anterior governo ao remeter a violência doméstica para a segurança social, até então na tutela da Presidência do Conselho de Ministros. Em entrevista ao DN Jorge Lacão explica: “(...) *vamos procurar uma resposta integrada e que exige um esforço de congregação das áreas da segurança social e da que se ocupa da problemática da igualdade de género, estabelecendo uma forma de tutela e coordenação partilhadas.*”²³⁸
- Foi criada, por Resolução do Conselho de Ministros nº 84/2005, e na dependência do Ministro da Saúde, uma Comissão para o Desenvolvimento dos Cuidados de Saúde às Pessoas Idosas e às Pessoas em Situação de Dependência. A nova Comissão tem por objectivo identificar necessidades não satisfeitas no que diz respeito à saúde das pessoas idosas e às pessoas em situação de dependência; fazer um levantamento da oferta pública e privada neste domínio e fazer uma proposta de modelo de intervenção para os cuidados de saúde a prestar a esta população. Um dos planos de acção desta Comissão consiste na consubstanciação, no que respeita à saúde, de um projecto de apoio às pessoas idosas e às pessoas com deficiência já previsto pelo anterior governo através do Decreto nº 210/2004 de 20 de Agosto. Esse projecto de apoio visa a criação progressiva de serviços comunitários de proximidade em todo o país, através de parcerias promovidas pelos centros de saúde com instituições locais de solidariedade social e autarquias, bem como através da articulação entre centros de saúde, hospitais, unidades de cuidados continuados, ou de longa duração, e unidades de cuidados paliativos e de tratamento da dor.
- O Decreto-Lei nº 101/2006, de 6 de Junho de 2006, cria a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados no âmbito dos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade Social. Esta Rede “*é constituída por unidades e equipas de cuidados continuados de saúde, e ou apoio social, e de cuidados e acções paliativas, com origem nos serviços comunitários de proximidade, abrangendo os hospitais, os centros de saúde, os serviços distritais e locais da segurança social, a Rede Solidária e as autarquias locais.*”²³⁹

²³⁸ DN 8 de Junho de 2005.

²³⁹ DR nº 109 de 6 de Junho de 2006, 1ª Série, pp.3857.

- A Resolução do Conselho de Ministros nº 168/2006, de 18 de Dezembro, cria, na dependência directa do Ministro da Saúde, a Unidade de Missão para os Cuidados Continuados Integrados (UMCCI), uma estrutura de missão que tem por objectivo coordenar a implementação de respostas de cuidados continuados integrados em interligação com as redes nacionais de saúde e segurança social. A UMCCI tem um mandato por 2 anos e é coordenada por Maria Inês Rodrigues dos Santos Guerreiro.

Desde 31 de Outubro de 2009, e já no decorrer da segunda legislatura do governo PS, passa a existir, no XVIII Governo Constitucional, uma Secretária de Estado para a Igualdade, que é Elza Pais, anterior Presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) (ver abaixo). O Conselho Consultivo das Famílias e a Comissão para a Promoção de Políticas de Família continuam sob a responsabilidade da Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação. A Secretária de Estado da Igualdade é responsável pelo "combate à violência doméstica e combate à discriminação no mundo do trabalho"; a conciliação da vida profissional com a familiar será outra das áreas tuteladas pela Secretária para a Igualdade. O Gabinete da Secretária de Estado da Igualdade está integrado na Presidência do Conselho de Ministros.

Entretanto, a CIG foi criada em criada pelo Decreto-Lei nº 164/2007, de 3 de Maio, e sucede à Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM) e à Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica. A CIG tem a missão de garantir a execução das políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género. Está integrada na Presidência do Conselho de Ministros. Na sequência da nomeação de Elza Pais como Secretária de Estado para a Igualdade, Sara Falcão Casaca passa a ser, desde Fevereiro 2010, a presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG). Entre as suas missões e atribuições encontram-se: *“contribuir para a alteração do quadro normativo, ou para a sua efectivação, na perspectiva da cidadania e da igualdade de género, elaborando propostas normativas, emitindo pareceres sobre iniciativas legislativas ou sugerindo mecanismos que promovam o cumprimento efectivo e integral das normas vigentes, designadamente nos domínios transversalizados da educação para a cidadania, da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, da protecção da maternidade e da paternidade, da conciliação da vida profissional, pessoal e familiar de mulheres e homens, do combate às formas de violência de género e do apoio às vítimas”*.

Principais Programas governamentais

PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

PNAI - Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, estruturado em torno de três prioridades: 1 - combater a pobreza das crianças e dos idosos; 2 - corrigir as desvantagens na educação e formação; 3 - ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

PNAI - Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010, estruturado em torno de cinco prioridades: 1. Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania 2. Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação 3. Ultrapassar as discriminações e reforçar a integração das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos imigrantes 4. Melhorar a qualidade do emprego 5. Melhorar o acesso a serviços de qualidade

Programa Escolhas – Foi aprovada, em Dezembro de 2006, a 3ª edição do Programa Escolhas para 2007-2009. Este programa teve início em 2001 e, na altura, tinha como objectivo de prevenir a criminalidade dos jovens a partir dos 12 anos, tendo sido experimentado em Setúbal, Lisboa e Porto. Actualmente, o programa abrange Portugal Continental e Ilhas, e tem como objectivo promover a inclusão social de crianças (a partir dos 6 anos) e jovens em contextos sócio-económicos mais vulneráveis. Em 2009 é aprovada a renovação do mesmo programa para o período de 2010 a 2012.

PAIPDI - Plano para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades, 2006-2009. Este Plano contempla áreas de intervenção e valências transversais e tem como prioridade a integração social de pessoas com deficiências ou incapacidade. Está estruturado em torno de três eixos: 1 – Acessibilidades e Informação (Acessibilidades Físicas, Comunicação/Cultura, Desporto e Lazer, Sensibilização e Informação); 2 – Educação, Qualificação e Emprego (Educação para Todos/ Qualificação e Emprego, Informação e Formação de Profissionais); 3 – Habilitar e Assegurar Condições de Vida Dignas (Protecção e Solidariedade Social, Prevenção e Reabilitação, Qualidade e Inovação).

II Plano para a Igualdade 2003-2006. O Plano apresenta duas áreas de intervenção: medidas estruturantes da Administração Pública e da responsabilidade de todos os Ministérios no que diz respeito à disseminação da temática da igualdade, e medidas que abrangem outros agentes sociais como, por exemplo, parceiros sociais, cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas, ong's, entre outros. Essas medidas devem contemplar 4 grandes áreas de intervenção: “actividade profissional e vida familiar”, “educação, formação e informação”, “cidadania e inclusão social”, “cooperação com os países da CPLP”.

III Plano Nacional para a Igualdade - Cidadania e género (2007-2010)

III Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2007-2010)

Referências

- Aboim, S. (2006). *Conjugalidades em Mudança*, Lisboa, ICS
- Aboim, Sofia (2007). “Clivagens e continuidades de género face à família em Portugal e noutros países europeus”. In Karin Wall e Lígia Amâncio (orgs.), *Família e Género em Portugal e na Europa* (col. “Atitudes Sociais dos Portugueses”, n.º 7), Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 35-91.
- Aboim, Sofia (2009). “Da pluralidade dos afetos: trajetos e orientações amorosas nas conjugalidades contemporâneas”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, n.º 70, pp. 107-122.
- Almeida, A. (1998). “Relações familiares: mudança e diversidade”. In José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.) *Portugal, Que Modernidade?* Oeiras, Celta, pp. 45-78.
- Almeida, A, André, I. e Cunha, Vanessa (2005). “Filhos e filhas: uma diferente relação com a escola”. In Karin Wall (org.), *Famílias em Portugal. Percursos, Interações e Redes Sociais*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 517-550.
- André, Isabel (1993). *O Falso Neutro em Geografia Humana. Género e Relação Patriarcal no Emprego e no Trabalho Doméstico*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (policopiado).
- Bandeira, M. L. (1996). *Demografia e Modernidade. Família e Transição Demográfica em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Carrilho, M. J. e Patrício, L. (2004). “A situação demográfica recente em Portugal”, *Revista de Estudos Demográficos*, nº 36, INE, pp. 127-151.
- Cunha, V (2007). *O Lugar dos Filhos: Ideais, Práticas e Significados*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais. (<http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/Vanessa%20Cunha%20-%20Publicações%202007%20nº1.pdf>).
- Cunha, V (2009). “O filho único na sociedade portuguesa contemporânea: descendência ideal ou descendência possível?”, Actas Electrónicas do Colóquio Internacional *Família, Género e Sexualidade nas Sociedades Contemporâneas*, Lisboa, APS. (http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR49f72ee6dbc00_1.pdf)
- Cunha, V (2010). “The transition to parenthood: delaying fertility and fertility delayers”, working paper, Lisbon, ICS-UL: 1-17 (mimeo).
- Frejka, T (2008). “Parity distribution and completed family size in Europe: incipient decline of the two-child family model?”, *Demographic Research*, 19(4): 47-72.
- Guerreiro, M.D., Torres, A., Lobo, C. (2009). “Changing families: configurations, values and recomposition processes”. In Maria das Dores Guerreiro, Anália

- Torres e Luís Capucha (orgs.), *Welfare and Everyday Life* (Portugal in the European Context, vol. III), Lisbon ,Celta, pp. 7-35.
- Hochschild, A. e Machung, A. (1989). *The Seconmd Shift*. New York, Avon Books.
- Infante, Fernanda (1989). “Alguns dados sobre o quotidiano das famílias portuguesas: resultados de um inquérito”. In Ester Liñares, Fernanda Infante e Maria Luísa Botelho (coord.), *Actas do Seminário Tempo para o Trabalho, Tempo para a Família*, Lisboa, Direcção-Geral da Família, Ministério do Emprego e Segurança Social, pp. 41-64.
- Instituto Nacional de Estatística (2001). *Inquérito à Fecundidade e Família, 1997. Resultados Definitivos*, Lisboa, INE.
- NAZARETH, José Manuel (coord.) (1993). *Relatório Situação Actual da Família Portuguesa*, Lisboa, Direcção-Geral da Família.
- Perista H. (2002). “Género e o trabalho não pago: os tempos das mulheres e os tempos dos homens”, *Análise Social*, 163, Vol. XXXVII, 447-474.
- Pfau-Effinger, B. (2004). “Sócio-historical paths of the male breadwinner model – na explanation of cross-national differences”, *The British Journal of Sociology*, 55 (3), pp. 377-399.
- Rosa, M. J. e Vieira, C. (2003). *A População Portuguesa no Século XX. Análise dos Censos de 1900 a 2001*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais (colecção “Breve: Demografia”).
- Rosa, M. J. et al. (2004). *Contributos dos "Imigrantes" na Demografia Portuguesa: o papel das populações de nacionalidade estrangeira*, Lisboa, Observatório da Imigração/ACIME.
- Tarifa, Fatos (ed.) (2001). *The Breakdown of State Socialism and the Emerging Post-Socialist Order*, The Hague, CESTRAD, Institute of Social Studies.
- Torres, A., e Silva, F. Vieira da (1998). “Guarda das crianças e divisão do trabalho entre homens e mulheres”. In *Sociologia — Problemas e Práticas*, 27, pp. 9-65.
- Torres, A. (2001). *Sociologia do Casamento*, Oeiras, Celta Editora.
- Torres, A. et al. (2004). *Homens e Mulheres entre Família e Trabalho*, Lisboa, CITE, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, Ministério do Trabalho e da Segurança Social.
- Wall, K. (2003). *Developments in Family Policy in Portugal in 2003*, European Observatory on the Social Situation, Demography and the Family, ICS, 2004.
- Wall, K. (org.) (2005). *Famílias em Portugal: Percursos, Interacções, Redes Sociais*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

- Wall, K. e Guerreiro, M. D. (2005). "A divisão familiar do trabalho". In Karin Wall (org), *Famílias em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp.303-362.
- Wall, K. e Amâncio, L. (orgs.) (2007). *Família e Género em Portugal e na Europa*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Wall, K. (2007). "Main patterns in attitudes to the articulation between work and family life: a cross-national analysis". In R. Crompton and S. Lewis (eds.), *Women, Men, Work and Family in Europe*, Houndmills, Palgrave, Chapter 6, pp. 86-115.
- Wall, K. e Escobedo, A. (2009). "Portugal and Spain: two pathways in southern Europe". In Peter Moss and Sheila Kamerman (eds.), *The Politics of Parental Leave Policy: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*, Bristol, The Policy Press, pp. 207-226.
- Wall, K., Aboim, S. e Cunha, V. (2010). *A Vida Familiar no Masculino: negociando novas e velhas masculinidades*, Lisboa, CITE, <http://www.cite.gov.pt>
- Wall, K., "A intervenção do Estado: políticas públicas e de família". In Almeida, Ana Nunes de (coord.), *História da Vida Privada em Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, Volume IV, Cap.11 (no prelo).